





CULTURA DE IGUALDAD, DELIBERACIÓN  
Y DESARROLLO HUMANO  
UN BALANCE A MITAD DE DÉCADA

Fernando Calderón



FORO DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES  
VALPARAISO  
CHILE



## PRESENTACIÓN

La propuesta de Fernando Calderón sobre el desarrollo de una cultura de la igualdad no es una especulación asimilable a una nueva definición de paraísos inalcanzables.

Es el resultado de una sobria y paciente revisión del aumento de la desigualdad entre países y al interior de los países en el mundo. En este esfuerzo, él ha recogido toda la información disponible sobre los efectos de la globalización en la desigualdad y sus consecuencias en los Estados nacionales, la desestructuración de las relaciones de clases y de las organizaciones sociales tradicionales.

Para poder destacar los rasgos más distintivos de su propuesta, Calderón debió descartar las definiciones de la pobreza en boga reducidas al cálculo de umbrales mínimos de ingresos monetarios o a su identificación con la economía informal extra-legal. El concepto de pobreza propuesto por Calderón no sólo incluye el desarrollo de competencias para incorporarse exitosamente al mercado sino que también aquellas necesarias para interactuar socialmente, participar en el sistema político y expandir la propia cultura y comprender la de los otros.

La superación de la pobreza demandaría claramente una expansión en la igualdad que se debería manifestar en cambios legales, el aumento de las oportunidades económicas y en el mismo reconocimiento, respeto e interacción entre grupos que se diferencian entre sí en virtud de rasgos culturales idiosincrásicos.

La cultura de la igualdad sólo podría desarrollarse si avanzamos en el camino de la política deliberativa que entiende a la democracia como el resultado de una construcción colectiva en la que todos participan, los que ya lo hacen y los que aún están excluidos por razones de su origen étnico y racial, localización geográfica, género, edad, desorganización asociativa, carencia de las competencias necesarias para incorporarse al mercado y al sistema político y por el rechazo de sus rasgos culturales idiosincrásicos; “la exclusión del otro”. Ya que todas las raíces de la desigualdad suelen superponerse y han perdurado por períodos seculares que se remontan hasta la misma formación colonial, la tarea de la política deliberativa constituye una demanda colosal y de larga duración.

Para ser sujetos de la política deliberativa es necesario promover el desarrollo de nuevas competencias, ejercer el derecho de proferir actos de habla que sean escuchados y poder reflexionar para lograr acuerdos en una concepción de racionalidad procedimental y sustantiva capaz de sustentar la profundización de la democracia.

Esta noción de democracia deliberativa es claramente consistente con la idea *habermasiana* acerca del proyecto de democracia radical en la que actores responsables se ponen de acuerdo sobre una nueva legitimidad que defina la igualdad y la libertad como los verdaderos fundamentos de la asociación política, desarrollen nuevas instituciones que rompan la alineación y la desmotivación por la esfera pública. Dadas estas condiciones, todos y cada uno de los miembros de las distintas culturas que habitan nuestras sociedades podrán realizar sus proyectos de “individuación” para alcanzar mediante la cooperación social sus particulares concepciones del bien.

**Crisóstomo Pizarro**

Director Ejecutivo

Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso

# CULTURA DE IGUALDAD, DELIBERACIÓN Y DESARROLLO HUMANO

## UN BALANCE A MITAD DE DÉCADA

Fernando Calderón

### **Introducción**

La tesis central que organiza este texto sostiene que una cultura política de desigualdad ha incidido, y continúa haciéndolo, de forma negativa en la consolidación de la democracia y de sus instituciones, así como también en los procesos de desarrollo humano de nuestras sociedades.

En este documento se analizan cuatro fenómenos que contribuyen a mantener la relación mencionada:

- 1) La desigualdad se profundizó en América Latina como efecto negativo de la globalización económica y la diferenciación social. La hipótesis que se plantea en este ámbito es que existe una asociación entre los cambios y reformas estructurales y el aumento de la desigualdad a escala global.
- 2) Se caracteriza la situación actual de desigualdad y pobreza en la región.
- 3) Esa situación de desigualdad se asocia con una percepción de la igualdad y la pobreza, es decir, impacta en la percepción que las personas y las sociedades viven el asunto de la igualdad. Asimismo, tal percepción es resultado de una combinación de procesos históricos, donde se rescata de manera hipotética tres grandes patrones subjetivos de desigualdad:
  - a) La visión de la desigualdad ligada al origen, de impronta colonial.

- b) La visión de la desigualdad ligada al punto de vista patrimonialista y clientelar asociada a los diversos populismos vividos en la región durante el siglo XX.
  - c) La visión de la desigualdad ligada a una suerte de “fundamentalismo de mercado”, a partir de la década de 1990.
- 4) Dada la heterogeneidad estructural, social y cultural, y las disposiciones de los nuevos actores sociales, parece posible plantear una cultura política igualitaria de reconocimiento del otro —que es preciso rescatar, analizar y trabajar— vinculada al concepto de deliberación.

Se plantean finalmente algunas ideas a modo de conclusión.

## 1. Globalización, diferenciación social y desigualdad

La globalización tecno-económica, cultural y política imprime nuevas características a los procesos de diferenciación social<sup>1</sup>. Aunque la globalización supone nuevas oportunidades de relación entre países y/o regiones a partir de sus capacidades, el acceso a los beneficios que puede brindar es desigual y las posibilidades de integración de los países en desarrollo en dichos procesos son escasas. En general, se produjo una mayor distancia entre países centrales y periféricos y aumentó la concentración económica. Para “graficar” esta situación, en un estudio del PNUD (1999:38) se sostiene que: “Las desigualdades mundiales han aumentado constantemente durante casi dos siglos. Un análisis de las tendencias de largo plazo de la distribución del ingreso mundial (entre países) indica que la distancia entre el país más rico y el más pobre era de alrededor de 3 a 1 en 1820, de 11 a 1 en 1913, de 35 a 1 en 1950, de 44 a 1 en 1973 y de 72 a 1 en 1992. Es más sorprendente todavía que los británicos tuvieran en 1820 un ingreso alrededor de 6 veces superior al de los etíopes en 1992. Esas tendencias, sin embargo, ocultan el hecho de que muchos países han alcanzado a los más adelantados. Japón, por ejemplo, tenía apenas el 20% del ingreso de los Estados Unidos en 1950, pero el 90% en 1992”. Todo ello conduce a sostener que se está frente a un tipo de modernización con rasgos excluyentes que repercute negativamente sobre el desarrollo democrático<sup>2</sup>.

Al interior de los países, estos procesos provocaron un incremento de las distancias entre clases sociales, regiones ricas y pobres, culturas y géneros, así como

<sup>1</sup> La globalización es un proceso básicamente económico que tiene consecuencias socioculturales y políticas y que fue impulsado por el desarrollo de las tecnologías de información, telecomunicaciones y transporte, que permiten una interconexión mundial gracias a una red de flujos de información que actúan en tiempo real sobre el conjunto de la vida. El funcionamiento de los mercados financieros que operan las 24 horas del día simultáneamente en todas partes del mundo es un buen ejemplo sobre cómo funciona la globalización. Por otra parte, ella implica una nueva percepción del tiempo y el espacio, en la que las fronteras nacionales se vuelven borrosas, produce cambios en la vida cotidiana de la gente y tiende a generar un sentimiento de inestabilidad e incertidumbre económica y social que debilita el tejido social y el sentimiento de solidaridad. Los acontecimientos políticos y/o económicos se conocen cada vez más rápido y las consecuencias de las decisiones, sobre todo financieras, tienen un impacto global. La difusión veloz de la información y el alcance de las comunicaciones alteran la cotidianidad de las personas y los patrones de vida y de cohesión social. Todo ello tiene consecuencias importantes en el plano de la política y los Estados nacionales, y también aparecen oportunidades de desarrollo de capacidades a escala global. Hoy, como nunca, existen condiciones para que el pluralismo cultural, sobre todo de base nacional, se articule con un nuevo cosmopolitismo virtual y real, lo que empieza a crear nuevas lealtades y condiciones de reproducción cultural. Una nueva estructura social con rasgos globales de una sociedad de redes estaría emergiendo. La trilogía de Castells (1997 y 1998a y b) *La era de la información* constituye un referente obligatorio para comprender los cambios en la sociedad y economía contemporáneas.

<sup>2</sup> Los procesos de modernización tendrían, como sugirió Germani (1985), una fuerte carga autoritaria. Para él, la secularización, caracterizada por el predominio de la elección racional, la aceleración del cambio institucional y la diferenciación de roles e instituciones, erosiona cada día con más fuerza los principales valores de la modernización occidental. La integración social se reduce y se pone en duda el sentido individual y colectivo de la vida social.



también entre diversas actividades y nichos productivos. Este es un fenómeno visible tanto en países en desarrollo como desarrollados. En el CUADRO 1 puede observarse, como ejemplo, la iniquidad en la distribución del ingreso dentro de algunos países.

**CUADRO 1: Desigualdad de ingresos o consumo**

País	Clasificación IDH 2003	Año de la encuesta	Porcentaje de ingreso o consumo del				Coeficiente de Gini	
			10% más pobre	20% más pobre	20% más rico	10% más rico	Gini/Año	Gini/Año
Países Bajos	5	1994	2,8	7,3	40,1	25,1	...	32,6 (1994)
Estados Unidos	7	1997	1,8	5,2	46,4	30,5	...	40,8 (1997)
Japón	9	1993	4,8	10,6	35,7	21,7	...	24,9 (1993)
Rep. de Corea	30	1998	2,9	7,9	37,5	22,5	36,0 (1985)	31,6 (1998)
Eslovaquia	39	1996	3,1	8,8	34,8	20,9	19,5 (1992)	25,8 (1996)
Chile	43	1998	1,1	3,2	61,3	45,4	55,3 (1996)	55,9 (2000)
México	55	1998	1,2	3,4	57,6	41,6	50,3 (1992)	51,9 (1998)
Colombia	64	1996	1,1	3,0	60,9	46,1	51,3 (1991)	57,1 (1996)
Brasil	65	1998	0,7	2,2	64,1	48,0	63,8 (1996)	63,9 (2001)
Bolivia	114	1999	1,3	4,0	49,1	37,2	58,8 (1997)	61,4 (2002)
Honduras	115	1998	0,5	2,0	61,0	44,4	55,8 (1997)	58,8 (2002)
Pakistán	144	1998-99	3,7	8,8	42,3	28,3	31,2 (1997)	33,0 (1999)
Guinea-Bissau	166	1993	2,1	5,2	53,4	39,3	56,2 (1991)	47,0 (1993)

La dinámica de los procesos de modernización reduce el acceso de las personas y las colectividades al sistema político de toma de decisiones de las sociedades, quedando éstas en manos de "especialistas", lo que finalmente produce un deterioro de la propia democracia. Así, Germani alerta sobre los peligros de una modernización que alienta un nuevo tipo de autoritarismo. Véase también Calderón 1993.

<sup>3</sup> Esto también se asocia con una diferenciación funcional que vuelve en apariencia cada vez más autónomos los campos de la política, la economía, la justicia, la ética, la tecnología y la ciencia. Tal autonomía produce una percepción fragmentada de la sociedad y una pérdida de horizontes integradores de sentido colectivo; por ejemplo, desde la esfera económica se justifican las políticas sociales como un asunto de eficiencia tecnocrática, sin referirse a la inequidad de la estructura económica y social como causa de la pobreza a la que esas políticas combaten. En el mismo sentido, las ideas de progreso, libertad y cohesión social, propulsadas por el proyecto cultural de la modernidad, se desvanecen en sociedades cada vez más excluyentes. Este tipo de diferenciación limita el logro de visiones integrales del orden social, minando los sentimientos de pertenencia a la comunidad nacional, el ejercicio de la ciudadanía y el tejido social.

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de UNDP 2001 (pp. 186-189 y 282-283) y 2003 (pp. 237-240 y 282-285); World Bank 1997 (pp. 222-223); CEPAL 2004 (pp. 76-77).

Esta mayor diferenciación socioeconómica provoca una creciente iniquidad social, de ingresos y de distribución de la riqueza y un aumento de la pobreza; es decir, mayor exclusión social, siendo los más perjudicados los indígenas, las mujeres y los jóvenes. Como consecuencia de estos procesos excluyentes, los actores políticos y sociales y sus organizaciones representativas se debilitaron, quebrándose sentimientos de pertenencia colectiva y la calidad del lazo social; se vive un descreimiento y desconfianza en la política y los políticos y, una tendencia fuerte es que los individuos, al no visualizar proyectos que den significado a su acción social y política, se vuelcan al espacio privado<sup>3</sup>.

La globalización reforzó tanto la diferenciación social como funcional en América Latina, pues contribuyó a crear altas expectativas sobre todo en los planos del consumo y la cultura, sin generar mecanismos de integración. Este fenómeno se dio simultáneamente con un recorte del aparato y del alcance social del Estado, que fue dejando en manos del mercado funciones de carácter social; sin embargo, la integración social no es una tarea de la cual pueda hacerse cargo el mercado<sup>4</sup>. Así, los fenómenos de la pobreza, la exclusión y la inestabilidad social se complejizaron, lo que repercutió de manera negativa en el conjunto del tejido social. El malestar que produce la incertidumbre del cambio es central en la cotidianidad de nuestras sociedades.

Entre las consecuencias políticas de los procesos de globalización destacan el debilitamiento de la soberanía de los Estados nacionales y la evidencia de que el proyecto de progreso social asociado a la modernización está en crisis, lo que genera una cierta desorganización en términos socioculturales y una pérdida de referentes significativos que permitan sentirse parte de un proyecto colectivo común. Otros dos importantes fenómenos asociados a la globalización de la política son, por un lado, la evidente instrumentalización de la política internacional en torno a los intereses de Estados Unidos, sobre todo en lo concerniente a las políticas financieras y militares, y, por el otro, la concentración de poder de las empresas transnacionales así como de los ingresos frente al aumento de las desigualdades en la distribución de los mismos; ello en un marco de aparente despolitización, en un mundo cada vez más internacionalizado pero menos integrado en términos de valores y horizontes comunes. Este panorama requiere reflexionar de manera responsable sobre las posibilidades del desarrollo democrático y sobre sus contenidos<sup>5</sup>.

En el campo de la cotidianidad de la gente y de la cultura, la velocidad de transmisión de la información, la variedad de sus contenidos y la diversidad de imágenes a las que hoy se tiene acceso, hace que personas distantes en términos espaciales, generacionales, culturales, nacionales, se vinculen a través de los mercados e industrias culturales<sup>6</sup>. Un ejemplo en este sentido es el de los migrantes que mantienen, de diversas maneras, identidades culturales originarias en otros países, ayudados hoy por la tecnología virtual que les permite interconectarse con otros con quienes las comparten y así construir espacios comunitarios virtuales

<sup>4</sup> La difusión de la televisión ejerce un papel central en el aumento de las expectativas de consumo. Según CEPAL (1992:28), la televisión promueve expectativas de consumo en la gente que al mismo tiempo merman sus ingresos, impactando negativamente sobre la capacidad de consumo; se genera así una gran frustración que puede dar lugar a actos delictivos y violentos.

<sup>5</sup> Por ejemplo, "en 1960 el 20% de la población mundial que vivía en los países más ricos tenía 30 veces el ingreso del 20% más pobre, y en 1995 tenía 82 veces ese ingreso". Los datos sobre la disparidad entre personas más ricas y más pobres del mundo son aún más escandalosos: "[...] los 225 habitantes más ricos del mundo tienen una riqueza combinada superior a un billón de dólares, igual al ingreso anual del 47% más pobre de la población mundial (2.500 millones de habitantes). [...] Las 3 personas más ricas tienen activos que superan el PIB combinado de los 48 países menos adelantados. Las 15 personas más ricas tienen activos que superan el PIB total del África subsahariana. La riqueza de las 32 personas más ricas supera el PIB total del Asia meridional. Los activos de las 84 personas más ricas superan el PIB de China, el país más poblado, con 1.200 millones de habitantes". (UNDP 1998:30.) Como se ve en el CUADRO 1, la concentración al interior de los países también se reproduce.

<sup>6</sup> El impacto de la industria y el mercado culturales es crucial en la redefinición de las identidades culturales, la política y la economía. Según Calderón y Dos Santos (1991, Tesis 15), en América Latina la educación, la ciencia, la tecnología y la industria cultural nacionales están en franca decadencia, al tiempo que crece la incidencia del mercado cultural internacionalizado en la vida cotidiana de las personas, segmentando gustos sofisticados y generalizando un consumo cultural masivo para la mayoría. Este fenómeno está vinculado tanto a los avances en la tecnología de la información como a la reestructuración económica global y constituye un nuevo campo de dominio.

donde intercambian mensajes, compran, venden, o miran y transmiten sus propios deseos y valores en un “lugar” sin fronteras y donde las distintas temporalidades confluyen en un único tiempo simultáneo<sup>7</sup>. Este es un ejemplo de la porosidad de las fronteras; pero no significa que la nación como forma de organización y núcleo de valores y creencias que reflejan una identidad vaya a desaparecer en los espacios virtuales, sino que es preciso redefinir qué papel cumplirá en el nuevo contexto, tomando en cuenta las aspiraciones de sus ciudadanos, los rasgos más profundos de sus identidades culturales y la vivencia de su historia registrada en la memoria colectiva, para desde allí fortalecer la democracia y promover el desarrollo humano.

Por otra parte, en el mundo actual los riesgos también se globalizaron. Las consecuencias negativas de la modernización sobre la ecología, y por tanto sobre los seres humanos, encuentra su origen fundamentalmente en la sobreproducción industrial y los estilos de consumo y hoy tienen un impacto de alcance planetario, pues ya no amenazan un espacio claramente delimitable o a un sector social específico<sup>8</sup>. Ulrich Beck (1998:19) alerta sobre la paradoja central de la que él denomina “sociedad del riesgo”: el éxito del progreso económico y tecnológico tiende a eclipsarse por los riesgos que produce, pues sus avances se vuelven amenazas a la vida a escala mundial. Los ámbitos de la economía, la política, la tecnología, que funcionan de manera aparentemente más independiente (en consonancia con los procesos de diferenciación funcional), no pueden absorber las consecuencias de los riesgos globales. En el caso de las sociedades latinoamericanas, los aspectos negativos de la diferenciación funcional y el riesgo son más notorios por la fragilidad del Estado de bienestar social y por la poca participación de nuestras economías en la economía mundial<sup>9</sup>.

Cabe preguntarse, en este contexto, cómo las nuevas dinámicas globales inciden en los procesos de diferenciación social en la región, con sociedades que históricamente han sufrido una aguda desigualdad social.

Para sintetizar, es posible caracterizar la situación actual en la región a partir de los siguientes rasgos: i) desestructuración de relaciones de clase y de patrones de organización social clásicos, ii) crecientes distancias sociales que conducen a menores niveles de integración colectiva, iii) pérdida de capacidad de decisión de

<sup>7</sup> Un ejemplo cercano es el de los migrantes bolivianos en Buenos Aires, que resignifican su cultura en un espacio distinto a través de sus fiestas en plazas bonaerenses y su comida (puede encontrarse ají y habas de Bolivia en algunos mercados), se abren espacios de comunicación entre connacionales y con argentinos a través de varias emisoras radiales (algunas de las cuales transmiten en aymara y quechua), como forma de fortalecer redes solidarias que ayuden a los nuevos migrantes bolivianos a encontrar un empleo (aunque en ellas se juegan relaciones sociales también de explotación entre los mismos bolivianos), etc. Véase Calderón y Szmukler 1998; Grimson 1997 y 2000.

<sup>8</sup> Sin embargo, aunque esto es cierto, emergen nuevas desigualdades internacionales cuando se trasladan fábricas a países en desarrollo por los bajos salarios que allí se pagan y para que la polución se genere allí. Esto no evita, empero, el efecto *boomerang*, pues aunque los riesgos se producen mayormente en países en desarrollo, luego son “exportados” a países desarrollados a través de alimentos, por ejemplo, o simplemente porque un rasgo del daño ecológico es que afecta a todo el planeta, aún produciéndose en un lugar específico. (Beck 1998.) El mismo acto terrorista del 11 de septiembre se puede comprender en esta lógica.

<sup>9</sup> Un dato que refuerza esta visión es que el conjunto de la economía latinoamericana no alcanza al 7% del PIB mundial (World Bank 1998:162); asimismo, mientras que en los países más desarrollados se invierte un promedio de 2,4% de su PIB en investigación y desarrollo, en los países en desarrollo sólo se invierte 0,8% (América Latina y el Caribe, 0,6%), y en tanto en los primeros el gasto medio en educación pública por alumno es de 5.360 dólares -21% de su PIB per cápita-, en los segundos es de 194 -16% de aquél-. En América Latina es de 465 dólares -14% de su PIB per cápita-. (UNDP 2001:41, 57 y 93).

los movimientos sociales clásicos (por su debilitamiento) y nuevos (por su fragmentación), y iv) reorganización del movimiento social en múltiples actores que promueven temas vinculados a la subjetividad y las identidades pero sin un horizonte de acción común hacia una visión integral de la sociedad. En este marco, el Estado de bienestar basado en el desarrollo industrial no puede reproducirse y emerger, entonces, múltiples conflictos porque se ahondan problemas históricos de exclusión social, inequidad y riesgo y la política no logra dar cuenta de estos cambios en términos de su capacidad de representación<sup>10</sup>.

El aumento de la inequidad en la distribución del ingreso en algunos países de la región (véase CUADRO 1) promueve, entre otros fenómenos, la migración campo-ciudad de gran parte de la población; pero cuando dicha población llega a las ciudades se encuentra con fuertes límites de acceso al mercado laboral urbano, que no puede absorberla plenamente y en condiciones justas y dignas, lo que refuerza la exclusión social, económica y cultural.

Las ciudades, además, atraviesan por una suerte de dualismo crónico, donde las distancias sociales se vuelven más patentes por las consecuencias de la desindustrialización y la reconversión industrial a partir de la década de 1970 y la consecuente informatización de la economía (que repercutieron debilitando la acción del movimiento sindical), por la presencia de población pobre proveniente del campo, las limitadas oportunidades de movilidad social y la incapacidad de las políticas urbanas de responder a las crecientes demandas de la población; todo esto profundizó la diferenciación social. En los últimos años creció el desempleo y la precariedad laboral así como la tasa de desempleo (véanse CUADROS 2 y 3), hecho que afecta negativamente no sólo las posibilidades de acceder a bienes y servicios hoy privatizados, sino también de ejercer una ciudadanía activa y alcanzar individual y colectivamente horizontes de futuro certeros que contemplen la movilidad social y el logro de aspiraciones de mejores condiciones de vida tanto a nivel individual como de las sociedades en su conjunto.

Así, los actuales procesos de modernización asociados a la urbanización no generan las expectativas de progreso social que generaban antes. Ello lleva a la desarticulación social, al aumento de la inseguridad de la vida urbana, al debilitamiento de los lazos sociales y la consecuente fragmentación de la acción colectiva, y a un

<sup>10</sup> Calderón y Lechner 1998.

sentimiento de malestar asociado a la desconfianza hacia los otros y al temor al desempleo que contribuye a la pérdida de horizontes de significación compartidos. Otros rasgos de la diferenciación social urbana en la región son la pauperización de los sectores medios urbanos y el aumento de la desocupación producto de la privatización de servicios públicos<sup>11</sup>.

**CUADRO 2: Desempleo urbano y precarización laboral**

País	Desempleo urbano (promedio simple en %)		Trabajadores asalariados sin contrato de trabajo en áreas urbanas		Fuerza de trabajo asalariada sin seguridad social	
	Período	%	Año	%	Año	%
Argentina	1990-1997	11,5	1990 <sup>a</sup>	21,9	1990	29,9
	1998-1999	13,6	1996 <sup>a</sup>	33,0	1997	37,3
Bolivia	1990-1997	5,2			1989	57,3
	1998-1999	5,1			1997	61,8
Brasil	1990-1997	5,1	1990	35,1	1990	26,9
	1998-1999	7,6	1996	46,3	1996	34,9
Chile	1990-1997	7,0	1990	15,1	1990	20,1
	1998-1999	8,1	1998	22,2	1996	19,6
Colombia	1990-1997	10,1	1989 <sup>b</sup>	37,5		
	1998-1999	17,4	1996 <sup>b</sup>	31,0		
Costa Rica	1990-1997	5,3			1990	22,5
	1998-1999	5,8			1997	26,2
El Salvador	1990-1997	7,9			1997	45,6
	1998-1999	7,3				
México	1990-1997	3,8	1989	32,4	1989	36,3
	1998-1999	2,9	1998	37,7	1996	35,6
Paraguay	1990-1997	5,9				
	1998-1999	8,0	1995	64,9	1995	64,4
Perú	1990-1997	8,5	1989 <sup>c</sup>	29,9		
	1998-1999	8,8	1997 <sup>c</sup>	41,1		
Uruguay	1990-1997	9,8			1981	2,8
	1998-1999	10,7			1997	3,9
Venezuela	1990-1997	9,6				
	1998-1999	13,1			1997	38,8

<sup>a</sup> Gran Buenos Aires: industria y servicios.

<sup>b</sup> Industria, construcción y servicios.

<sup>c</sup> Diez áreas metropolitanas: industria, construcción y servicios.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL 2000 (pp. 39, 100 y 102), sobre la base de cifras oficiales y tabulaciones especiales de encuestas de hogares. La precarización laboral se comprende aquí como falta de contrato y de seguridad social de empleados.

<sup>11</sup> Véase, entre otros estudios recientes, UNDP Chile 1998, Karasimeonov *et al.* 1997, UNDP 1994 y Pronagob-UNDP Bolivia-ILDIS 1996.

**CUADRO 3: América Latina: evolución de la tasa de participación y desocupación (Porcentajes)**

	Total nacional					Zona urbana					Zona rural				
	1990	1994	1997	1999	2002	1990	1994	1997	1999	2002	1990	1994	1997	1999	2002
Tasa de participación	61,0	61,6	62,0	62,4	65,0	59,6	60,5	61,2	61,6	64,3	64,8	64,9	64,9	64,9	67,3
Hombres	84,9	84,3	83,8	83,6	81,0	81,4	81,2	81,1	81,0	78,9	93,7	92,8	92,0	91,5	87,7
Mujeres	37,9	39,7	41,1	42,0	49,7	39,5	41,4	42,8	43,7	50,9	33,1	34,3	35,2	35,8	44,9
Tasa de desocupación	4,6	5,8	6,7	8,6	9,0	5,5	7,3	8,5	10,8	10,7	2,2	1,5	1,5	1,3	3,9
Hombres	4,3	5,1	5,7	7,2	7,7	5,4	6,5	7,4	9,4	9,3	2,0	1,7	1,4	1,2	3,2
Mujeres	5,1	7,2	8,7	11,2	11,1	5,7	8,7	10,3	13,3	12,7	2,9	0,8	1,6	1,6	5,2

Fuente: CEPAL 2004 (p. 158).

En el campo también aumentó la distancia entre empresarios agrícolas y campesinos, grupos que internamente son muy heterogéneos: por ejemplo, los empresarios comprenden desde aquellos que incorporaron alta tecnología hasta latifundistas que mantienen relaciones precapitalistas de producción; por su parte, los campesinos se dividen entre aquellos que tecnificaron sus sistemas productivos y los semi-asalariados o asalariados sin tierras (la gran mayoría) con un acceso muy limitado a los mercados. Esta diferenciación económico-productiva se expresa en su accionar social y político: así, los campesinos con ventajas productivas están mejor organizados en torno de la defensa de sus intereses, mientras que los campesinos más pobres tienen menor capacidad de expresar organizadamente sus demandas y sus posibilidades de ejercer ciudadanía son más bajas<sup>12</sup>. Sin embargo, los procesos descritos suceden paralelamente a la democratización en la región, dejando en evidencia un desajuste entre las aspiraciones de integración política propias de la democracia y la exclusión social que genera el funcionamiento de la economía; dicho desajuste explica en parte la emergencia de condiciones autoritarias y/o populistas en varios países de la región.

Todos estos cambios repercutieron en las formas de hacer política, pues los movimientos sociales clásicos se fragmentaron y hoy son más reactivos que propulsores de proyectos comunes y su accionar es más aislado y local. Esto influye, asimismo, en una disminución del poder del movimiento sindical para negociar

<sup>12</sup> Calderón, Chiriboga y Piñeiro 1992:55. Las políticas estatales en el ciclo de ajustes económicos fueron anti-campesinas y redujeron las capacidades de diversificación y reproducción social en el campo. Sobre este tema véase, entre otros, Bartra y Otero 1988, Chonchol 1990, Warman 1988.

demandas laborales colectivas; en una menor capacidad de representación de los partidos políticos, que no alcanzan a procesar los cambios descritos y los límites de la responsabilidad estatal; y en la multiplicación de variados y segmentados movimientos sociales que no proponen visiones abarcadoras del conjunto de la sociedad sino que se quedan atrincherados en sus demandas particulares. Las consecuencias políticas de la diferenciación, entonces, pueden resumirse en la disminución de la representación social y la consecuente merma de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

Los rasgos descritos de la diferenciación social fueron reforzados por los procesos de ajuste estructural que redujeron la dinámica económica y social estatal; sin embargo, en la práctica social y política persiste el clientelismo entre el Estado y la sociedad. Frente a la pérdida de soberanía estatal, el poder emergente de los mercados financieros globalizados viene unido a la búsqueda de hegemonía de Estados Unidos, contexto en el que América Latina participa de manera subordinada. El nuevo eje de poder vincula a las empresas transnacionales, a los grupos nacionales más concentrados y al sistema de partidos en el juego político; esta alianza permitió realizar reformas modernizadoras en la economía y en los Estados nacionales de la región, permitiendo que de alguna manera se integrara a la globalización, pero los mecanismos políticos no cambiaron y persiste una intermediación entre Estado y sociedad de carácter patrimonialista y clientelar heredada de los regímenes nacional-populares de la segunda mitad del siglo XX. Las reformas políticas liberales en los últimos años fueron más de forma que de fondo, lo que contribuyó a deslegitimar aún más el régimen democrático en el continente.

En resumen, la globalización agudizó los procesos de diferenciación social en América Latina, produciendo un escenario altamente complejo de desigualdad creciente, caracterizado por una mayor exclusión y fragmentación económica y social, niveles más altos de inequidad de las estructuras sociales, un debilitamiento de la cohesión social y la consecuente dificultad para encarar procesos de cambio y una crisis del Estado que deja en evidencia la incapacidad de sus instituciones para garantizar el pleno ejercicio de la ciudadanía<sup>13</sup>. Parece necesario, sin embargo, analizar más detenidamente la relación entre desigualdad y pobreza en la

<sup>13</sup> Sobre la complejidad del proceso de modernización-globalización, véase, entre otros, Dahrendorf 1995, Germani 1985, Giddens 1995, Haferkamp y Smelser 1992. Para Latinoamérica puede consultarse Calderón y Lechner 1996.

región desde una visión que no sólo aspira a explicar o comprender los elementos económicos que promueven la situación descrita, sino que más bien apunta a vincular estas tendencias con las posibilidades de ejercicio de una ciudadanía activa que apunte al logro de mayores niveles de desarrollo humano.

## **2. Desigualdad y pobreza en América Latina**

### **2.1. Pobreza, exclusión y ciudadanía**

Tomando distancia de una definición de la pobreza en términos de ingresos bajos o insuficientes para que las personas puedan satisfacer una canasta básica de bienes y servicios, se plantea una noción “relacional” de la pobreza, es decir, una noción que supone comprenderla en los marcos de relaciones sociales desiguales y en términos de carencia de capacidades para ejercer ciudadanía por parte de la población pobre. En esta línea, la pobreza no se mide únicamente en términos de capacidades económicas, sino también de capacidades políticas y sociales de acción, que van unidas a posibilidades de ejercer conocimientos aprendidos y ciudadanía; esta noción, asimismo, se inspira en una idea de justicia que apunta a hacer efectivos la igualdad y el pluralismo.

Esta idea de pobreza adquiere particular importancia en América Latina, pues históricamente los pobres siempre se asociaron a un “otro” amenazador, y por lo tanto existe una tendencia a excluirlos, no sólo a través de prácticas sociales cotidianas, sino también de prácticas políticas basadas en patrones político-culturales de acción negadores de esos “otros”. Por ello se plantea aquí la necesidad de pensar el desarrollo humano en la región vinculando la pobreza a la vigencia de una cultura de la desigualdad y a la necesidad de hacer efectiva la ciudadanía.

De igual manera, parece necesario entender la pobreza de manera diferenciada, pues la pobreza urbana es distinta a la rural, aunque también existen diferencias entre los pobres según categorías tales como género, generación, cultura u origen étnico. Estas diferencias tienen que ver con formas particulares de funcionamiento de la economía, la cultura y la política. Esto implica que la pobreza es un fenómeno complejo al cual debe enfrentarse desde una perspectiva que integre, de manera crítica, sistémica y participativa, sus particularidades.



La pobreza es un serio obstáculo para el desarrollo humano y los mecanismos de solución deben ir de la mano con el logro de mayores niveles de igualdad y libertad política<sup>14</sup>. En tal sentido, los valores y las aspiraciones de los individuos y sus colectividades son diversos y constituyen el núcleo central del debate sobre qué se pretende lograr en términos de igualdad, ciudadanía y desarrollo. En este enfoque, los significados culturales de la pobreza pueden variar según las sociedades particulares y este es un factor fundamental para comprenderla y trazar posibles salidas<sup>15</sup>.

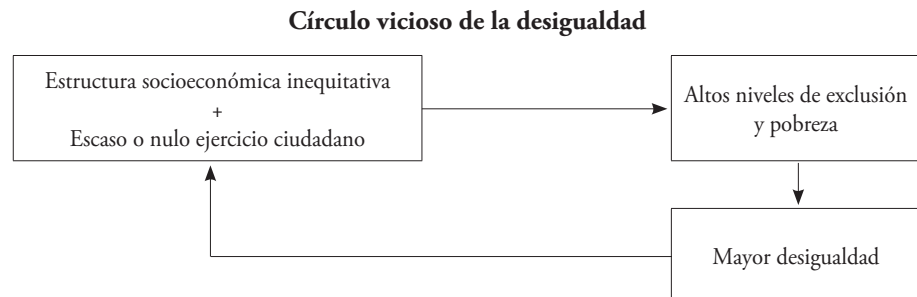
El tema de la pobreza debe considerarse en un mundo que tiende a una modernización excluyente y donde los fenómenos económicos, sociales, culturales, políticos o ecológicos son cada vez más globales; es decir, en un mundo cada vez más complejo cuyos rasgos centrales son, como se dijo, la creciente diferenciación social y funcional, la fragmentación económica y social, la inequidad de las estructuras sociales que impiden mayores niveles de cohesión social y la crisis del Estado y de las instituciones democráticas y ciudadanas<sup>16</sup>. Todos estos aspectos afectan directamente a los pobres y refuerzan una percepción de aumento de la desigualdad.

Para graficar lo dicho, puede considerarse que la relación entre estructuras socioeconómicas inequitativas y el escaso o nulo ejercicio ciudadano llevan a una mayor exclusión y pobreza, cuyo efecto es el aumento de la desigualdad, lo que, en un círculo vicioso, genera más inequidad de la estructura socioeconómica y debilita la ciudadanía.

<sup>14</sup> Sen 1999.

<sup>15</sup> La pobreza tiene, por ejemplo, distintos significados en la cultura occidental y en la andina. Para la primera, el término proviene del latín *pouvertas*, que significa estéril, improductivo; mientras que para la segunda, se utiliza el término quechua de *waqcha* o *waycha*, que significa huérfano, sin padre, madre o comunidad, es decir, sin lazo social. Por eso es distinto ser pobre en el Norte de Potosí que en una calle de Manhattan.

<sup>16</sup> Véase para este tema, entre otros, Dahrendorf 1995, Germani 1985, Giddens 1995, Haferkamp y Smelser (eds.) 1992. Para la situación latinoamericana puede consultarse Calderón y Lechner 1996.



Es necesario, ante este diagnóstico, preguntarse qué resultados tuvieron las políticas contra la pobreza implementadas en América Latina y en qué medida contribuyeron a aumentar las capacidades de la población empobrecida. Asimismo, qué papel jugó el Estado y cómo los procesos de globalización económica afectaron nuestras sociedades en términos de las posibilidades de reducir la pobreza y la desigualdad.

## 2.2. Una mirada sobre las políticas sociales paliativas de la pobreza

Las políticas sociales focalizadas fueron aplicadas por los Estados latinoamericanos para contrarrestar los crecientes niveles de pobreza a partir de la década de 1980. La focalización de la política social consiste en una racionalización del gasto en la que se priorizan problemas y poblaciones específicas con el objetivo de llegar a aquéllos que más lo necesitan. Para ello es preciso establecer de manera eficiente la población que será beneficiada e idealmente promover la participación de la misma en el proceso de planificación y elaboración de las propuestas de políticas sociales. Desde este enfoque se pretendía, asimismo, dar una respuesta a los procesos de diferenciación vinculados a la modernización y el ajuste estructural<sup>17</sup>. Pero, dados los resultados, pareciera que en lugar de mejorar la situación de los más pobres, sólo racionalizó el asistencialismo sin atacar las raíces estructurales de la pobreza.

La reestructuración de la economía y la consecuente modernización del aparato estatal encarada durante esos años supuso una concepción de los excluidos en tanto necesitados y no en tanto ciudadanos. Los pobres, en esta perspectiva, son personas con carencias a quienes hay que asistir y no ciudadanos con derecho a participar en las decisiones que, entre otras, apuntarían a políticas de reducción de la pobreza. El enfoque asistencial se sostiene en una mirada “privatizada” de la sociedad y en el aislamiento de los individuos sobre sí mismos; precisamente sobre este enfoque se aplicó la mayoría de las políticas sociales en la región<sup>18</sup>.

En esta concepción, que despoja al pobre de su ciudadanía y lo ve separado de un contexto de relaciones sociales desiguales, las políticas sociales son más un paliativo que un ataque efectivo de inequidades estructurales. Así, las políticas so-

<sup>17</sup> CEPAL 1995.

<sup>18</sup> Rosanvallón sostiene que el reconocimiento de la diversidad cultural, al valorizar la tolerancia y el respeto hacia el otro, oculta que valores como la solidaridad y la igualdad (entendida en algún nivel) se debilitaron, lo que llevó a un reforzamiento del individualismo que produce un quiebre del lazo social y de los imaginarios colectivos. Así, el autor (1995:68) dice: “Los valores sociales centrales son la tolerancia mucho más que la solidaridad y la imparcialidad mucho más que la igualdad. La ‘buena sociedad’ es aquella que permite la coexistencia pacífica de las diferencias; ya no es más aquella que asegura la inserción. El principio de ciudadanía no implica más una exigencia de redistribución en este contexto, él se reduce a la confianza común en la ley civil organizadora de la autonomía”. Sobre el mismo tema véase también Fraser 1995.

ciales se vuelven una cuestión de gobernabilidad frente a demandas fragmentadas de la sociedad. A estos rasgos básicos de las políticas sociales, hay que agregar que su aplicación en la región estuvo unida al clientelismo político, con muy poca participación de la población a la cual beneficiaría, y con dos efectos: por un lado, limitó sus alcances en la disminución de la pobreza y por el otro, no contribuyó al fortalecimiento de la ciudadanía.

Los procesos de reestructuración económica no implicaron mayor empleo ni mayor equidad en la distribución del ingreso, si bien, de manera irregular, se modernizaron las economías latinoamericanas y hubo crecimiento en algunos países. Los más perjudicados fueron los niños y adolescentes trabajadores y las mujeres trabajadoras; en este sentido, cabe notar que aumentó el número de jefas de hogar (como se observa en el CUADRO 4 para el caso de los hogares urbanos) y que las mujeres siguen siendo discriminadas en el mercado laboral.

En cuanto al gasto social, destaca una orientación progresiva, como se observa en el CUADRO 5; sin embargo, el aumento de los gastos en seguridad social, incrementados en casi todos los países, opaca dicha orientación progresiva pues constituye un elemento que afecta de manera regresiva la distribución global del gasto<sup>19</sup>. Como puede observarse, entre 1990 y 1999 en casi todos los países latinoamericanos aumentó el gasto social en educación, salud, vivienda, agua y saneamiento y en seguridad social, siendo ésta el área en que más aumentó.

<sup>19</sup> CEPAL 1994.

**CUADRO 4: América Latina: Jefatura femenina en hogares urbanos**

País	Año	Jefatura femenina de hogar (%)	País	Año	Jefatura femenina de hogar (%)
<b>Argentina</b> <sup>a</sup>	1994	23,8	<b>Honduras</b>	1994	25,0
	1999	27,6		1999	30,3
	2002	28,6		2002	31,4
<b>Bolivia</b> <sup>b</sup>	1994	18,2	<b>México</b>	1994	17,0
	1999	20,4		1998	19,4
	2002	23,5		2002	21,4
<b>Brasil</b> <sup>c</sup>	1995	22,1	<b>Nicaragua</b>	1993	34,9
	1999	25,4		1998	34,5
	2001	26,3		2001	34,2
<b>Chile</b>	1994	22,4	<b>Panamá</b>	1994	27,0
	1998	24,0		1999	27,4
	2000	24,3		2002	28,9
<b>Colombia</b>	1994	24,2	<b>Paraguay</b>	1994	23,7
	1999	28,8		1999	27,3
	2002	30,3		2002	29,6
<b>Costa Rica</b>	1994	24,0	<b>Perú</b>	2001	22,1
	1999	27,9			
	2002	28,4			
<b>Ecuador</b>	1994	18,7	<b>Rep. Dominicana</b>	2002	34,2
	1999	20,1			
	2002	21,4			
<b>El Salvador</b>	1995	30,8	<b>Uruguay</b>	1994	27,1
	1999	31,4		1999	30,5
	2001	35,3		2002	32,3
<b>Guatemala</b>	1998	24,3	<b>Venezuela</b>	1994	24,6
				1999 <sup>d</sup>	27,2
				2002 <sup>d</sup>	28,8

<sup>a</sup> Período 1994: Gran Buenos Aires + dieciocho aglomerados. Período 1999: Gran Buenos Aires + veintiseis aglomerados. Período 2002: Gran Buenos Aires + treinta aglomerados.

<sup>b</sup> Período 1994: siete departamentos más la ciudad de Trinidad. Período 1999: ocho departamentos más la ciudad de Cobija. Período 2002: nueve departamentos.

<sup>c</sup> Período 1994: siete áreas metropolitanas más resto urbano. Período 1999 y 2002: diez áreas metropolitanas más resto urbano.

<sup>d</sup> Total nacional.

Fuente: CEPAL 2004 (p. 147).

**CUADRO 5: Gasto social por sectores en los años 1990 como porcentaje del PIB 1990-1991 y 1998-1999**

País	Educación		Salud y nutrición		Seguridad social		Vivienda, agua, saneamiento	
	1990-91	1998-99	1990-91	1998-99	1990-91	1998-99	1990-91	1998-99
Argentina	3,3	4,7	4,0	4,6	8,3	8,7	2,1	2,5
Brasil	3,7	3,9	3,6	3,4	8,1	11,5	2,7	2,2
Chile	2,6	3,9	2,1	2,8	7,0	7,5	1,4	1,8
Colombia	3,2	4,7	1,2	4,1	3,0	5,2	0,6	1,0
Costa Rica	3,8	4,4	5,0	4,9	4,9	5,9	2,1	1,8
México	2,6	3,8	3,0	2,1	0,3	2,3	0,7	0,9
Perú	1,3	2,2	0,7	1,3	1,1	2,8	0,1	0,5
Uruguay	2,5	3,3	2,9	2,8	11,2	16,3	0,3	0,5

Fuente: CEPAL 2001:26.

<sup>20</sup> A pesar de los esfuerzos nacionales, la política social focalizada no redujo en una disminución efectiva de la pobreza porque no estuvo orientada a resolver problemas estructurales y mantuvo su carácter compensatorio. Según CEPAL (2001:14), entre 1990 y 1999 la lucha contra la pobreza en la región alcanzó éxitos moderados, y aunque unos países tuvieron mayores éxitos, ninguno logró disminuir los niveles de pobreza a los que existían en la década de 1970. Estos magros resultados se deberían a la desigual distribución de los costos sociales del ajuste y a las tendencias regresivas de la distribución del ingreso. Los sectores pobres y medios fueron los más afectados, estos últimos debido a la privatización de empresas públicas y al consiguiente achicamiento del aparato del Estado. La desocupación y la precariedad laboral afectaron sobre todo a los más pobres, dado su escaso nivel de calificación y porque la pérdida de un salario en estos hogares modifica de manera radical su situación. Estas tendencias se produjeron incluso a pesar del aumento del PIB, hecho que desmiente la idea de que cuando el crecimiento económico es mayor descienden los niveles de pobreza; esto no fue así, al menos en términos de la estructura de ocupación laboral, ya que ella se modificó en perjuicio de los sectores menos favorecidos y menos calificados.

En general, los resultados de las políticas sociales focalizadas, más allá de algunos logros puntuales y de los esfuerzos de los gobiernos, muestran su insuficiencia para enfrentar la complejidad de los procesos de modernización y la inequidad de la estructura socioeconómica de nuestros países, inequidad que finalmente lleva a un aumento de la pobreza<sup>20</sup>. Así, su aplicación pretendió en realidad dar alguna legitimidad a los programas de ajuste estructural entre los sectores poblacionales más perjudicados por dichos programas. Las políticas sociales focalizadas se transformaron, de este modo, en una respuesta compensatoria de las elites privilegiadas a la pobreza, preferible para ellas a una reversión de las tendencias regresivas de distribución del ingreso. Por otra parte, esta orientación de la política social, hizo que muchas veces no llegara a los sectores más empobrecidos, los que, además, por no tener gran capacidad de acción organizada tampoco participaron en su propuesta y fiscalización, estableciéndose una distancia entre la eficiencia económica y la eficacia social de las políticas sociales.

Los análisis críticos de las políticas sociales focalizadas fueron más bien de carácter técnico, en tanto políticas complementarias a las económicas, dejando de lado un debate acerca de sus efectos sobre las bases estructurales de la exclusión y la pobreza. Asimismo, la escasa participación de la población afectada, que es la más empobrecida, en torno a las políticas sociales es un elemento que refuerza

el círculo de inequidad, falta de ciudadanía, desigualdad y pobreza, porque es precisamente la población más pobre la que también sufre los mayores niveles de exclusión social y política y cuya capacidad de ejercer presión y de participar en procesos deliberativos, por consiguiente, es escasa. Lo central en este debate, según nuestro entender, no son las políticas sociales por sí mismas sino los límites que imponen la estructura socioeconómica y el sistema político a la participación y la deliberación de los ciudadanos<sup>21</sup>.

De lo antedicho se desprende como central la necesidad de trabajar los temas de la exclusión social y la pobreza en términos de ciudadanía y cultura deliberativa, pues dadas las condiciones de exclusión y diferenciación social en la región, la pobreza constituye un problema pre-ciudadano. En este sentido, la región atraviesa por una tensión entre los procesos de democratización (más allá de sus límites) y los altos niveles de exclusión económica y política (como resultados de los programas de ajuste estructural).

Los pobres deben ser considerados no como personas con carencias a las que hay que asistir, sino como ciudadanos con derechos y capacidad de deliberación y participación política. Hoy son vistos desde una cultura de desigualdad impulsada por un “fundamentalismo de mercado” desde la cual se niega a quien no accede al consumo. Desde la perspectiva que aquí se plantea, es necesario articular los logros institucionales, el acceso al mercado y el ejercicio ciudadano, para promover un desarrollo humano socialmente incluyente a partir de espacios deliberativos donde la igualdad ciudadana sea un eje.

### 2.3. Hacia una idea más compleja del concepto de pobreza

Las ideas sobre la pobreza difieren histórica y culturalmente<sup>22</sup>. Una definición más generalizable puede encontrarse en Sen (1995:27) cuando, a partir de concebir la *pobreza como privación* frente a la cual es una obligación de la sociedad tomar medidas, plantea que “la pobreza [puede comprenderse] como carencia de capacidades básicas para alcanzar determinados niveles [de vida] mínimamente aceptables. Los funcionamientos pertinentes para este análisis van desde los físicamente elementales, como estar bien nutrido, o vestido y protegido adecuadamente, o

<sup>21</sup> Considerando la experiencia asiática se destacan algunos requisitos sociales y políticos para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza; entre ellos puede mencionarse: fuerte intervención estatal en la orientación del desarrollo económico, a través de la regulación del funcionamiento del mercado; atención a los factores institucionales del desarrollo económico; alta efectividad de la política industrial con perspectiva de largo plazo; liderazgo político con visión de integración nacional; compromiso del sector privado con el desarrollo del país; altos niveles de movilidad social y de cohesión social; distribución inicial relativamente equitativa del ingreso; estructura social igualitaria basada en la extensión de la educación básica y el acceso a oportunidades de educación superior, en una justa distribución de capitales, incluyendo la tierra, y en la creación de oportunidades para la emergencia de nuevos empresarios; sentido de identidad nacional. Contrariamente a los principios ideológicos de los programas de ajuste estructural, esta experiencia demuestra que la distribución equitativa del ingreso, la extensión de la educación y la inversión en recursos humanos, la reforma agraria y un progresivo nivel de empleo, entre otros, son *requisitos previos* al desarrollo económico y no consecuencias de éste. No se plantea aquí trasladar ese modelo de desarrollo a la región, pero se debería aprender de él para relativizar un modelo de mercado con los efectos ya mencionados en términos de la política social. Para ganar efectividad y sostenibilidad, las políticas públicas deberían dirigirse a reforzar las capacidades de la gente y relacionarlas con las oportunidades; de este modo, se vincularía oferta y demanda de capital humano, disminuiría el desempleo y se lograría mayor equidad en la distribución del ingreso, lo que generaría mayores niveles de integración social. (Véase, entre otros, Ohno 1996, UNDP 1996)

<sup>22</sup> Un análisis de los distintos significados del concepto de pobreza puede encontrarse, entre otros, en Argüello y Franco 1982, Boltvinik 1990, David 1994a y Sen 1989 y 1995.

<sup>23</sup> “Si queremos identificar la pobreza en términos de ingresos, no podemos mirar solamente a los ingresos (sean éstos altos o bajos) independientemente de la capacidad de funcionar derivada de esos ingresos. La suficiencia de los ingresos para escapar de la pobreza varía paraméricamente con las características y las circunstancias personales”. (Sen 1995:127)

<sup>24</sup> Los métodos más utilizados son el de Línea de Pobreza (LP), el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Método Integrado de LP y NBI, todos ellos basados en datos estadísticos. Por su parte, para medir el nivel de desarrollo se utiliza el Producto Interno Bruto (PIB) como indicador principal y se agregan otros indicadores que complementen la visión. El problema principal de estas formas de medir la pobreza y el desarrollo consiste en que no toman en cuenta las relaciones de poder que inciden en el fenómeno ni sus causas estructurales. En el último tiempo, a los métodos cuantitativos se les sumó una exploración de la pobreza de carácter cualitativo centrada en una caracterización del fenómeno por parte de la propia población que lo sufre. Esto supone un cambio en el enfoque del tema, que contempla una visión más plural y acepta la heterogeneidad social y cultural del fenómeno. En general, en este tipo de investigaciones, se destaca la importancia de los límites al ejercicio de las capacidades políticas de las poblaciones empobrecidas, de la estructura institucional y de las barreras sociales y étnicas para el desarrollo. El estudio auspiciado por el Banco Mundial, *Voz de los pobres*, y muchos otros de carácter nacional (como el *Informe de Desarrollo Humano Bolivia, 2000*), son un ejemplo de esta nueva línea de investigación.

<sup>25</sup> David, D., 1994a:42.

<sup>26</sup> “Algunas veces [problemas como] la edad, la incapacidad o la enfermedad, reducen la capacidad de uno para obtener ingresos y pueden también dificultar la conversión de ingresos en capacidades. Es frecuente que una alta proporción de pobres en los países desarrollados sufra estos problemas y la extensión de la pobreza en dichos países se infravalora sustancialmente, dado que sobrevalora los ingresos obtenidos y los ingresos utilizados en la generación de capacidades. [...] Las desventajas en la utilización de los ingresos pueden agravar

libre de enfermedades que pueden ser prevenidas, etc., hasta logros sociales más complejos, tales como participar en la vida de la comunidad, poder aparecer en público sin avergonzarse, y así sucesivamente”. La forma e importancia que de cada uno de estos funcionamientos y aquello considerado como privación, cambia según la sociedad de que se trate. En este planteamiento existe la intención de comprender lo que tiene de general y de particular el fenómeno de la pobreza, dando énfasis a los aspectos políticos y culturales que inciden en él, y cuestionar una visión reduccionista del fenómeno que vincula la pobreza sólo con los bajos ingresos<sup>23</sup>.

En esta misma línea que cuestiona la visión reduccionista de la pobreza, se ponen en tela de juicio los métodos usados para medirla en diversos países, regiones y grupos de población<sup>24</sup>. Un límite central de éstos es que no logran vincular la satisfacción de necesidades de los hogares con la estructura de distribución del ingreso y con el acceso a los servicios públicos, y tienen dificultades para captar situaciones coyunturales de pobreza y exposición a la vulnerabilidad de la población<sup>25</sup>. Adicionalmente, las carencias no pueden verse sólo a través de los ingresos pues otras variables, como las capacidades personales para utilizarlos, también dicen mucho sobre los niveles de privación<sup>26</sup>.

La idea de pobreza aquí defendida es aquella vinculada no sólo a sus aspectos económicos y de insatisfacción de necesidades básicas, sino también al acceso a bienes, servicios, derechos y actividades políticas, base del ejercicio ciudadano en una cultura política deliberativa más igualitaria. Los límites al ejercicio ciudadano muchas veces van unidos a una cultura política elitista y desigual que incluye prácticas de discriminación étnica y de género, la explotación de menores, o la extra-legalidad que vivencian cotidianamente los pobres.

De Soto (2001) tiene una visión particular sobre el tema de la extra-legalidad. Sugiere que el límite central a la solución de la pobreza en los países en vías de desarrollo radica en que la población afectada no puede acceder a sistemas legales formales para “capitalizar” sus “activos” (sus bienes) por los altos costos en términos económicos y de tiempo. Frente a ello, dicha población crea sus propios sistemas extra-legales que, aunque no los habilitan para interactuar con los sistemas formales, permiten dar legitimidad a sus bienes y actividades en su comunidad.

La solución sería hacer concordar los sistemas legales con los extra-legales, es decir, reconociendo legalmente aquello que representa una gran proporción del PIB de las economías y de la actividad laboral latinoamericana<sup>27</sup>.

Sin embargo, la extra-legalidad a la que los pobres están expuestos simplifica el problema de la pobreza, pues los pobres sufren una exclusión ciudadana que no les permite participar plenamente en los sistemas de toma de decisiones, y no solamente una exclusión de los marcos legales que les permita garantizar sus propiedades y trabajar formalmente; el problema principal no se resuelve únicamente a través de un reconocimiento legal en este sentido, sino sobre todo en un aumento de su capital individual y colectivo que les permita ejercer su ciudadanía. Además, la situación de los pobres no puede quedar a expensas sólo de un gobierno o de sus líderes, ellos deben contar con mecanismos institucionales y participativos no formalizados institucionalmente que les permitan plantear sus intereses, necesidades y demandas. Asimismo, es necesario estar informado, y capacitado para usar dicha información, para participar dentro de los sistemas legales, lo cual es otro límite que va más allá de la inclusión legal. Estas ideas, por último, suponen una visión estrecha de la pobreza que sólo la vincula a una dimensión económico-legal cuya resolución quedaría únicamente en manos de la voluntad de los gobiernos, sin tomar en cuenta la complejidad cultural, social, política y económica del fenómeno. Estas críticas, empero, no pretenden restar importancia al tema de la legalidad económica y laboral, sino destacar que una comprensión más compleja de la pobreza, en relación con la inequidad distributiva y los límites ciudadanos, es central a nuestro entender. Incluir en los sistemas legales las propiedades y actividades de la población pobre desde ya mejoraría su situación, pero no eliminaría la precariedad de sus viviendas ni mejoraría la calidad de su educación, entre otros. La solución al problema de la pobreza es más compleja de lo que plantea De Soto, quien además no incluye a los mismos pobres como participantes indispensables para tomar decisiones que contribuyan a mejorar su situación.

Creemos que para superar la pobreza es indispensable lograr niveles aceptables de integración, participación y deliberación social; es decir, construir sociedades y economías más equitativas. La superación de la pobreza requiere la realización de un proyecto de largo plazo destinado a modificar las bases estructurales de la

---

sustancialmente el característico bajo poder adquisitivo de determinadas personas afectadas por desventajas". (Sen 1995:130)

<sup>27</sup> Sin embargo, el autor parece partir de una premisa falsa (expresada ya en el subtítulo del libro: "Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo"), pues ignora la pobreza que existe en los países desarrollados; asimismo, sus conclusiones se basan en datos periodísticos y no en investigaciones académicas empíricas, lo que resta seriedad al análisis. En su análisis tampoco se explican los costos y beneficios que tendría la gente al entrar en el sistema legal formal ni se ven los mecanismos de inclusión legal, por ejemplo de changadores, empleadas domésticas, lustrabotas, cartoneros, vendedores ambulantes. ¿Cómo defenderían sus intereses para que el sistema legal los beneficié?



misma, fundamentalmente en lo que tiene que ver con el acceso a recursos productivos, la capacitación y valorización de las personas, la acción social organizada y el fortalecimiento de lazos de solidaridad<sup>28</sup>.

Aquí se hace hincapié sobre el vínculo entre la calidad del crecimiento económico y la calidad y capacidad de la participación social y política. Igualmente, se postula que el ámbito de la producción está fuertemente ligado al de la integración social y que ambos, entonces, son un tema político. En tal sentido, el debate sobre cómo combinar crecimiento económico con desarrollo humano y equidad, debe involucrar al conjunto de la sociedad, porque la orientación del desarrollo y las políticas sociales que la acompañen es un tema político prioritario en el que deben participar todos los actores involucrados en un contexto democrático deliberativo. El interrogante que se abre aquí es cómo lograr fortalecer los espacios deliberativos con una historia de desigualdad presente en las prácticas y la cultura política latinoamericana, tema que se trata a continuación.

### 3. Las culturas políticas de la desigualdad

La cultura política es el conjunto de ideas, sentimientos, valores, información, actitudes y capacidades políticas, que se manifiesta en la práctica política de los ciudadanos, grupos, líderes y comunidades, así como en su memoria histórica, en los modos en que elaboran las dinámicas políticas, sociales, culturales y económicas de su país, y en los significados que dan a la vida política<sup>29</sup>.

Una vía para estudiar la cultura política sería analizar las disposiciones de las personas y grupos sociales hacia el sistema político, los procesos políticos y las políticas concretas<sup>30</sup>; según cómo sea el grado de disposición hacia estos tres elementos de la política nacional será el nivel de legitimidad de los gobiernos y regímenes políticos nacionales. Y aunque estas disposiciones no son homogéneas, pueden indicarse tendencias generales que permitan definir una cultura política específica.

La cultura política también consiste en las formas y medidas en que se distribuyen los conocimientos de las instituciones, las prácticas y las fuerzas políticas; cuáles son las principales orientaciones políticas (nivel de confianza, racionalidad,

<sup>28</sup> David 1994b.

<sup>29</sup> Esta definición retoma las ideas de Almond y Powell 1992, Bobbio y Mateucci 1985 y Touraine 1997.

<sup>30</sup> Las disposiciones hacia el sistema político incluyen las visiones de los ciudadanos y los líderes de las organizaciones que componen el sistema y de los valores en que se basan; las disposiciones hacia los procesos políticos indican el grado de compromiso de los ciudadanos con el planteo de demandas políticas, con el respeto a la ley y con la participación en general; las disposiciones hacia las políticas pueden estudiarse observando en qué medida las políticas concretas de los gobiernos son afines con las expectativas de los ciudadanos. (Almond y Powell 1992:39-42)

burocracia, clientelismo, paternalismo, tolerancia, obediencia a la ley, reconocimiento del otro) y cuáles son y cómo se establecen las normas (qué derechos y deberes tienen los ciudadanos, la obligación de aceptar las decisiones de la mayoría, etc.)<sup>31</sup>.

Otros factores importantes son el nivel de adaptación de la cultura política a las estructuras y las prácticas políticas, el peso de la historia y la pertenencia a subculturas específicas; ello, sin embargo, no niega las posibilidades de cambio, pues las actitudes de los ciudadanos pueden modificarse a partir de la experiencia de nuevos contextos históricos.

Una característica de las culturas políticas latinoamericanas es la exclusión del otro —de quienes son considerados distintos— como una forma concreta de negación de la diferencia; esta es una de las principales fuentes de la desigualdad, que se fue expresando de diversas maneras según los momentos y los espacios. Así, se plantean tres vertientes de las culturas políticas de desigualdad, a saber, las que se basan en el origen, las que se basan en una idea de cultura y sociedad homogénea y las que se basan en la creencia en la “libre” integración al mercado. La noción de “dialéctica de la negación del otro”, que supone un rechazo cultural que inferioriza al “otro” (indígena, mujer, marginal, campesino) y lo excluye social, económica y políticamente, es útil para comprender este rasgo de las políticas culturales en la región. La negación de la cultura del “otro” ocurrió con la conquista, colonización y evangelización y, luego de otras maneras, con los procesos de modernización; los resultados son marginalidad y rechazo, que constituyen un límite importante al ejercicio de la ciudadanía y al mismo régimen democrático<sup>32</sup>.

En síntesis, las culturas políticas de desigualdad se basan en elementos culturales, económicos y políticos: quienes son distintos cultural o étnicamente también son pobres y a la vez tienen dificultades para ejercer sus derechos políticos. Sólo por el hecho de pertenecer a una clase, etnia, cultura y/o género específicos, los individuos y los grupos sufren los efectos prácticos de estas culturas políticas de desigualdad, que se manifiestan en acciones políticas, en la educación, en el acceso a mercados, en las relaciones sociales cotidianas. A continuación se profundiza cada una de las tres culturas mencionadas que coexisten simultáneamente y se refuerzan unas a otras.

<sup>31</sup> Bobbio y Matteucci 1985.

<sup>32</sup> En Calderón, Hopenhayn y Ottone (1996) se vio la “negación del otro” como barrera del desarrollo y elemento de un entramado cultural que lo potencia; aquí se plantea, además, su relación con la igualdad y con una cultura deliberativa que permita reconstruir una visión de lo público y del bien común.

### 3.1. La cultura política de desigualdad ligada al origen

La cultura política de la desigualdad referida al origen surgió con la Colonia. Desde ella se interpreta que la igualdad está dada por la pertenencia (por herencia o adscripción) a un determinado grupo étnico, socioeconómico, político y/o cultural. El régimen de la hacienda, primero colonial y luego republicana, fue el fundamento socioeconómico de este tipo de cultura<sup>33</sup>.

Al rechazo al indígena, que se inició con la Conquista, le siguió el rechazo al “cabecita negra”, el mestizo, el mulato, quienes eran considerados inferiores, tanto por pertenecer a una cultura distinta a la del español y criollo cuanto por el lugar de explotación que ocupaba en la estructura económico-productiva. No se trata sólo de discriminación étnica, pues se extiende a las relaciones con las mujeres, los jóvenes, los homosexuales, etc. Resulta especialmente relevante la discriminación de la mujer, a partir de la negación de sus derechos que surgió en la región durante la Colonia pero tiene lugar en las distintas culturas políticas de desigualdad.

En América Latina, producto de la interacción compleja de diversas culturas, la búsqueda de igualdad ha sido conflictiva y nunca plenamente alcanzada, pues el “otro” es más bien rechazado. Esa negación tiene un esquema patriarcal de origen colonial, que se expresa en que las elites, para diferenciarse del otro, lo niegan e inferiorizan<sup>34</sup>. Quienes son rechazados por una elite culturalmente hegemónica reaccionan de diversas maneras: así como pueden renegar de la propia identidad para sentir que están más integrados a la sociedad discriminadora, pueden asumir una resistencia política a partir de la defensa de la identidad entendida de manera fundamentalista.

La discriminación constituye en la región un límite al desarrollo económico, a la democracia y al ejercicio de la ciudadanía, restringiendo así el aumento de las capacidades políticas de las personas y los grupos. Esta cultura de desigualdad vinculada al origen fue la base de proyectos políticos autoritarios y del autoritarismo en la vida cotidiana<sup>35</sup>.

Una consecuencia nociva de esta forma de concebir la desigualdad son los límites al pleno ejercicio de la ciudadanía, pues quien es negado también es excluido de su comunidad en tanto ciudadano. Así, aunque quienes son negados

<sup>33</sup> Medina E. (1964) destaca los rasgos centrales del régimen de la hacienda desde el punto de vista sociológico; ellos son: “la concentración político-militar y económica; el poder ligado a las familias que se irradiaba al conjunto de las instituciones de la sociedad; ser modelo de autoridad; dar origen a un ‘tipo humano de un carácter singular’”. Comentando estas ideas, Faletto (1988:79) sostiene que “[...] la hacienda fue el fundamento de una [...] cultura política”.

<sup>34</sup> Según Rex (1978:30), la negación se justificó al “estilo aristotélico”: “Si todos los hombres son en principio iguales, los desiguales no pueden ser verdaderamente hombres”. Esta frase resume sin escrúpulos un pensamiento elitista que niega cualquier otra identidad.

<sup>35</sup> Calderón, Hopenhayn y Ottone 1996.

participen de actividades vinculadas a la producción e intercambio –por lo general en condiciones muy desventajosas– no son incluidos en tanto ciudadanos con plenos derechos, como, por ejemplo, el derecho a previsión, a salud, a educación<sup>36</sup>. En esta cultura política, el origen (dado por la pertenencia a un grupo étnico o socioeconómico, a una región pobre o rica, a un género) incide fuertemente en las posibilidades de ejercer ciertos derechos<sup>37</sup>.

La discriminación hacia las mujeres es un ejemplo de esta cultura política de desigualdad vinculada al origen. Según diversas investigaciones<sup>38</sup>, clase, género y etnia se superpusieron durante la colonia como forma de “justificar” la discriminación de las mujeres. Por ejemplo, mientras en alguna medida se cuidaba el trato de las mujeres pertenecientes a la nobleza incaica (por la clase económica a la que estaban adscritas), las campesinas fueron objeto tanto de abuso económico como sexual; por su parte, la mujer mestiza fue doblemente discriminada (por ser mujer y por tener orígenes indios), doble discriminación a la que se suma la discriminación de clase, porque además era sirviente del colonizador (blanco) o del criollo (que tenían derechos sexuales sobre ella).

El conjunto de los elementos de esta cultura política estuvo signado por la negación de la igualdad ligada al origen. En el caso de las elites, sus disposiciones hacia el sistema político, los procesos y las políticas, estuvieron marcadas por la negación, o en su defecto por un paternalismo combinado con autoritarismo. Desde esta óptica se justificó la negación a la participación política, social y cultural de indígenas y mujeres<sup>39</sup>, se ignoró a estos grupos de las políticas públicas y ellos mismos no tuvieron conocimiento sobre sus derechos políticos y sociales ni de las instituciones y prácticas políticas<sup>40</sup>.

En cierto sentido, la influencia de esta cultura política fue contrapesada por la ideología y experiencia nacional-popular, que sostenía la extensión de los derechos ciudadanos. Sin embargo, cuando estos movimientos accedieron al poder estatal vincularon la idea de igualdad social a la adscripción al partido, con un fuerte sentido patrimonialista-clientelar, también paternalista y con rasgos autoritarios.

<sup>36</sup> Walter 1993.

<sup>37</sup> Las consecuencias de esta cultura son nefastas, pues para empezar se basa en la negación del otro. Al respecto, Hirschman (1986:42) sostiene que: “Muchas culturas –incluyendo la mayoría de las latinoamericanas que conozco– confieren enorme valor a tener opiniones firmes sobre prácticamente todo desde el principio, y a ganar una discusión en lugar de escuchar y descubrir que a veces se puede aprender algo de los demás. A tal punto que se hallan básicamente predispuestas a una política no democrática sino autoritaria”.

<sup>38</sup> Por ejemplo Silverblatt 1990, Behar 1993, Mannarelli 1991 y Stolcke 1993.

<sup>39</sup> Si en Bolivia, hasta la Revolución de 1952, no se permitía el ingreso de indígenas a las plazas públicas, no es difícil imaginar su situación en términos de exclusión política.

<sup>40</sup> A pesar de lo comentado, existieron experiencias de resistencia a esta situación de discriminación y exclusión, como la creación en la década de 1930 de la Escuela *ayllu* (comunidad) Rural de Warisata en el altiplano boliviano, que propulsó un proyecto emancipatorio y participativo moderno a partir de la historia y el mundo andinos y de la participación de la comunidad (Pérez 1962). Otro ejemplo en este sentido fue la práctica de la “brujería” por parte de las mujeres indígenas, práctica que les daba un poder simbólico frente a los colonizadores.

### 3.2. La cultura política de desigualdad ligada a un patrón patrimonialista-clientelar

Con los regímenes nacional-populares se inició una nueva etapa, en la cual disminuyó la desigualdad dada por la pertenencia a una clase socioeconómica o a una cultura; bajo una subjetividad nacional inclusiva se reconoció como pertenecientes a una identidad cultural homogénea a los distintos grupos y culturas que convivían en el territorio de la nación. Se otorgó derechos ciudadanos a amplios sectores hasta entonces no considerados iguales políticamente para participar en la comunidad política nacional, se impulsó un sentimiento nacionalista integrador y se consiguió mayor igualdad de oportunidades por el reconocimiento de esos derechos.

El problema central de este enfoque fue que el pueblo se identificaba con la nación y el Estado, como si fuera homogéneo y como si las pertenencias sociales y culturales debieran subsumirse a una identidad nacional y política única. De esta postura se destaca el reconocimiento de quienes eran considerados distintos e inferiores por la cultura política de la desigualdad vinculada al origen, pero su carácter autoritario se centró en el rechazo de la diversidad política y cultural, negando así la complejidad del tejido identitario. La idea de que la comunidad nacional debía construirse en torno del Estado y el partido hizo que se desconociera el desarrollo de una comunidad diferenciada política, cultural y socialmente (pues el “distinto” era considerado enemigo de la nación), limitándose la integración a lo nacional.

Esta cultura política de la desigualdad con una fuerte impronta clientelar se comprende, en términos sociológicos, por las características del desarrollo en la mayoría de los países de América Latina. Entre ellos destacan: acelerados procesos de urbanización que se dieron de manera paralela a un limitado crecimiento industrial, generando ciudades terciarias sin industria; informalidad de las relaciones sociales en economías diversificadas de pequeña escala; altos niveles de integración simbólica a través de la extensión del consumo de la cultura popular; proyectos políticos orientados a construir la nación en torno del Estado; y débil desarrollo institucional<sup>41</sup>. Así, en la región se generaron ciudadanos no plenos y ciudadanías políticas que luego fueron avasalladas por regímenes autoritarios.

<sup>41</sup> Véase, entre otros, Medina E. 1964, Di Tella 1965. El zapatismo, por ejemplo, es una respuesta político-cultural a este tipo de cultura que niega las particularidades culturales; en esta misma línea puede interpretarse las actuales protestas de los mapuches en el sur de Chile.

Cuando la lógica clientelar alcanza a las burocracias, puede comprenderse como un sistema de control de flujo de empleos y prebendas y como formas de intermediación de intereses entre el Estado y la sociedad. Esta lógica propicia la creación de grupos informales que disputan por los beneficios y recursos del Estado, cuyo resultado es el intercambio de prebendas por legitimidad, lo cual se ve como una práctica natural por los involucrados.

El corporativismo y el clientelismo propios de los regímenes nacional-populares jugaron en favor de quienes apoyaban al régimen y al partido y en contra de quienes se oponían. Así que en realidad el reconocimiento político fue limitado, y aunque se amplió la igualdad social, ella se subsumió en buena medida a estar de acuerdo con una ideología nacionalista o con el partido nacionalista y, en todo caso, a no expresar oposición.

Un ejemplo de este tipo de desigualdad vinculada al clientelismo estatal fue el de los sindicatos campesinos bolivianos durante los años 1950<sup>42</sup>. Aunque la Revolución de 1952 otorgó derechos ciudadanos a indígenas y campesinos, la identificación con el partido de Estado era una condición política. A diferencia de la base social de los campesinos, la mayoría de sus dirigentes era de extracción media y hablaba español; ellos se convirtieron en intermediarios entre el gobierno y la base. La orientación del sindicalismo campesino varió sustantivamente a partir de 1956, año en que pasó de liderar la defensa de los intereses campesinos a identificarse con los intereses del partido gobernante y sus dirigentes pasaron de intermediarios a voceros del gobierno. De manera paternalista y clientelar, que consideraba al indígena campesino como “un hermano a ser ayudado a salir de su postración”, comenzaron a entregar títulos de propiedad de las tierras a cambio de apoyo político (ésta fue la política dominante hacia el campesinado), y dejaron de lado cuestiones sustantivas como la modernización productiva del campo y su relación con las ciudades y la diversidad cultural presente en las áreas rurales<sup>43</sup>.

El carácter clientelar de los gobiernos nacional-populares irradió sobre todo a las instituciones públicas dirigidas al ámbito social y a las organizaciones de la sociedad civil. Desde esta lógica, el Estado satisfacía demandas sociales para ganar legitimidad política; la debilidad del sistema de partidos contribuyó a la expansión de estas prácticas.

<sup>42</sup> Estos sindicatos se organizaron en las décadas de 1930 y 1940, pero la participación campesina creció después de 1952: en 1956 cerca del 80% de las comunidades originarias y el 100% de los campesinos de antiguos latifundios pertenecían a los sindicatos. (Servicio Nacional de la Reforma Agraria 1970)

<sup>43</sup> En síntesis, primó la cooptación política. Al respecto véase Calderón y Dandler 1984.

El otro rasgo de los gobiernos nacional-populares que reforzó la lógica clientelar fue su mirada conspirativa hacia quienes no estaban de acuerdo con ellos; éstos eran vistos como amenazadores del proyecto nacionalista y por lo tanto debían ser eliminados, al menos políticamente. Esta visión conspirativa se basaba en una gran desconfianza frente a quienes pensaban distinto y en la necesidad de demonizar al otro, para descalificarlo en tanto actor político, o de cooptarlo para la “causa nacional”.

A pesar de todas estas características negativas en términos de la construcción de una cultura política más igualitaria, hay que reconocer que estos gobiernos fueron fundamentales en el reconocimiento de quienes eran discriminados por el origen o la adscripción (el pobre, el marginal, el campesino, el indígena, el excluido políticamente hasta entonces), lo cual constituyó un gran avance en el desarrollo político de nuestras sociedades. Ellos generaron condiciones para la integración y la movilidad social y desestabilizaron la visión que las elites tenían de sí mismas, pero el clientelismo y la idea de una identidad homogénea coincidente con la nación, el Estado y el partido, fueron un freno al pleno reconocimiento de los diferentes actores. Por lo tanto, se trató de una cultura política excluyente de quien pensaba distinto, pero inclusiva socialmente de grandes sectores hasta entonces excluidos (aunque a cambio se exigía lealtad política). Sin embargo, desde una perspectiva democrática, una genuina igualdad debe basarse en el reconocimiento pleno de la diversidad.

Un nuevo tipo de cultura política de desigualdad surgió con los procesos de globalización, la crisis de la democracia y de la política y la influencia de una ideología de mercado, se vislumbra en la región el surgimiento de un nuevo tipo de cultura política, donde el excluido es quien no puede acceder a los mercados (económicos, políticos, culturales); cultura política que, en lugar de revertir la complejidad de las anteriores, se suma como un tipo de negación que agrega nuevos componentes a las culturas políticas de desigualdad ya comentadas. A continuación, se analizan primero las características de los procesos de globalización y diferenciación que forman el contexto en que vivimos, para pasar luego a indagar sobre esta cultura política de desigualdad vinculada a una concepción fundamentalista de mercado.

### 3.3. La cultura política de desigualdad ligada al fundamentalismo de mercado

La emergencia de esta cultura política se vincula a un conjunto de factores previos que se vivieron en América Latina; entre ellos sobresalen: i) la derrota de las fuerzas políticas de izquierda que acompañaron la transición democrática luego de las dictaduras militares; ii) la aplicación de reformas estructurales que tuvieron altos costos sociales; iii) los límites de integración a los procesos de globalización económica de la mayoría de los países y regiones; iv) la victoria política de fuerzas conservadoras y elitistas en algunos países, con una orientación en muchos casos discriminadora según el origen.

Es una cultura que apela al mercado, que sería el ámbito racional y natural de distribución de oportunidades y un nuevo fundamento para construir un tipo de orden sociopolítico y económico en el que el Estado, la sociedad, el régimen de partidos y la democracia se subordinan a las “leyes” del mercado<sup>44</sup>. Pero no es competencia del mercado integrar social y/o económicamente de manera eficaz, sobre todo en América Latina donde su dinamismo es escaso. Así, la idea de que una lógica estatal debe resignarse en función de una lógica absolutamente mercantil, es más congruente con una ideología que con la realidad de nuestras sociedades y de nuestras economías, pues aunque con las reformas estructurales hubo una racionalización económica, las economías se integraron muy limitadamente a la globalización, donde prevalecen monopolios y restricciones a ingresar a mercados sumamente protegidos de los países desarrollados.

La lógica de mercado se basa en la racionalidad dada por el logro de máximos beneficios individuales, en una visión de la sociedad donde se desdibuja la idea de bien común y donde los individuos son considerados más consumidores que ciudadanos, y en un aislamiento hacia el ámbito privado que debilita los lazos colectivos y promueve una noción individualista del futuro. La igualdad de oportunidades se vuelve un principio abstracto a partir del cual se limita el acceso generalizado de toda la población a los mismos derechos y no se logra garantizar ni siquiera un trato igualitario a quienes sí los ejercen. En este sentido, se destaca nuevamente que la existencia de estructuras socioeconómicas inequitativas y de culturas políticas que favorecen la desigualdad verdaderamente imposibilitan la igualdad de oportunidades en el mercado; y aunque se reconoce que éste es un

<sup>44</sup> Hinkelamert 1984.



factor clave de integración social, en la región fue muy limitado como tal<sup>45</sup>.

Lograr integración social a través del mercado supone que distintos individuos y grupos poblacionales accedan al consumo. Está claro que en los países latinoamericanos este es un límite duro del modelo, pues a las desigualdades históricas se suman los efectos sociales de las reformas estructurales que ampliaron los niveles de vulnerabilidad social y pobreza y provocaron un aumento de la precarización laboral. Para acceder al mercado, los individuos deben poder conseguir un empleo en función de sus capacidades adquiridas las que, sin embargo, hoy no les aseguran dicho acceso con lo cual la percepción de inequidad y de frustración aumenta. Asimismo, las desigualdades en el mercado pueden estar dadas por las diferentes capacidades adquiridas, por la experiencia laboral individual (que incluso puede relacionarse con trabajos que subvaloran la calificación real de la persona), por la privatización económica, etc. No se trata de negar la importancia del mercado en los ámbitos económico y cultural ni su papel modernizador, pero es preciso criticar la visión fundamentalista porque es la base de una nueva cultura política de desigualdad debido a sus limitaciones en términos de integración socioeconómica y política.

Ampliando lo dicho, en esta nueva cultura, la igualdad de oportunidades ligada a la adquisición de capacidades a través de la educación, que se basa en la idea de que quien posee más conocimiento también tiene mejores oportunidades en el mercado laboral —y este sería un acto de justicia—, es negada por el hecho de que las oportunidades de conseguir empleo dependen cada vez más de la suerte o de las posibilidades de ejercer influencia. El aumento del desempleo, la inestabilidad laboral y la reforma de la seguridad social, favorecen esta percepción incierta de la igualdad, lo que se corrobora cuando personas con niveles semejantes de capacitación tienen un acceso muy diferenciado al mercado laboral<sup>46</sup>. El Estado debería asegurar la igualdad, pues el mercado no puede hacerlo, y trabajar en función del bien público, la ampliación de la ciudadanía y el desarrollo humano.

En este sentido, en el *Informe de desarrollo humano 1993* (PNUD 1993:37) se sostiene que algunas medidas promotoras de un mercado en función del bien público serían: inversiones en educación, salud y capacidades de la gente; distribución equitativa de activos, sobre todo de tierras en las sociedades agrarias

<sup>45</sup> En Bourdieu 1998 y Touraine 1999 puede verse una dura crítica al mercado como utopía neoliberal.

<sup>46</sup> La percepción de las desigualdades como un fenómeno de injusticia creciente fue trabajada por Sen 1995 y Fitoussi y Rosanvallon 1997. Estos análisis asumen que las desigualdades estructurales (en la distribución del ingreso, el acceso a educación, salud, bienes y servicios básicos) aumentaron, pero además aquellas dadas por diferenciaciones dentro de un mismo sector social, que hasta no hace mucho eran aceptadas porque existía oportunidad de ascenso social, también crecieron generando un sentimiento de injusticia y frustración. Estas desigualdades intra-categoriales replantean, además, el tema de la identidad, pues al ser percibidas como un fenómeno social creciente se erosionan los sentimientos de pertenencia y las identidades sociales. Así, lo que está en juego es el mismo modelo de integración social e incluso nacional de las sociedades dependientes. El estancamiento de la movilidad social (que desalienta una visión esperanzadora de futuro) y las consecuencias de modelos económicos regresivos, con consecuencias de aumento de la pobreza con alcance ahora a los sectores sociales medios, acentúan la sensación de malestar. Los individuos se disponen a resolver su situación personalmente de la mejor manera posible para ellos, lo que tiende a debilitar los lazos sociales y el ejercicio ciudadano. La crisis de la ciudadanía, referida al derecho a tener derechos (a la participación política, a la educación, a la salud y al trabajo), pone también en crisis una razón igualitaria, pues los derechos al trabajo, a la salud y a la educación tienden a disminuir la desigualdad, o a que aumenten los individuos con condiciones para sufrir menos la desigualdad respecto de individuos favorecidos por su condición socioeconómica. (Bobbio 1995)

pobres; facilidades para que la población empobrecida acceda a créditos; acceso a información de oportunidades que brinda el mercado; suficiente infraestructura física; apoyo a la investigación y el desarrollo; marco jurídico claro; eliminación de barreras vinculadas a factores culturales, de género o religión; estabilidad macroeconómica; sistema de incentivos y régimen fiscal justo; protección de la competencia, los consumidores, los trabajadores, los grupos especiales (mujeres, niños y minorías étnicas) y el medioambiente; fortalecer redes de seguridad social que atiendan a quienes son expulsados del mercado coyunturalmente.

La pregunta es cómo, a partir de nuestras particularidades, es posible lograr un mejor acceso a los beneficios de la globalización, disminuir la exclusión y las inequidades socioeconómicas y ampliar la participación ciudadana. En este sentido, analizar cuánto y cómo las culturas políticas de desigualdad limitan los procesos de desarrollo y la inclusión parece fundamental. Con base en las demandas de la gente y aceptando la existencia de la heterogeneidad económica, social y cultural en la región, se propone que sólo a través de una cultura deliberativa pluralista, que reconozca la igualdad entre distintos, es posible lograr metas compartidas en función de un desarrollo humano incluyente.

#### **4. Hacia una nueva cultura de la igualdad. La deliberación como una salida posible**

Lo planteado hasta ahora hace necesario repensar las relaciones entre cultura política y desarrollo humano, reconociendo tanto los límites de las políticas de reestructuración económica y de la ciudadanía y el régimen democrático, como los avances institucionales y de la racionalización económica que, sin embargo, generaron en varios países mayor exclusión, inequidad y desigualdad social.

Existe una genuina demanda ciudadana por volver más ética la política y de alcanzar mayores niveles de justicia social; asimismo, las experiencias participativas exitosas en varias ciudades, los avances en el debate sobre ideas como deliberación y compromiso y la complejidad social, cultural y económica de las sociedades latinoamericanas, impulsan a pensar sobre una cultura política de igualdad vinculada a un desarrollo humano que integre cultura y democracia.

A continuación se desarrolla la noción de cultura política deliberativa, en la que el otro es aceptado más igualitariamente y que busca superar la exclusión. Se trata aquí de una idea de igualdad asociada a una cultura cívica en torno al espacio de una comunidad de ciudadanos, partiendo de la idea de que en sociedades fuertemente heterogéneas socioeconómica y culturalmente, como muchas de la región, articular de manera fecunda democracia y desarrollo puede depender en gran medida de prácticas deliberativas que generen opciones, consensos, acuerdos y resultados en función del bien común.

#### **4.1. La cultura política de la deliberación: hacia un balance empírico y conceptual**

##### *Heterogeneidad y culturas de desigualdad*

Las sociedades latinoamericanas son heterogéneas cultural, estructural y socialmente, hecho que se asocia con culturas políticas de desigualdad. Los tres tipos de cultura política propuestos permiten reconocer la fuerte heterogeneidad cultural presente históricamente sobre todo en las sociedades andinas. Las culturas indígenas con las que los colonizadores se enfrentaron eran de por sí muy complejas<sup>47</sup> y la relación que establecieron con los colonizadores incrementó su complejidad. Por su parte, la heterogeneidad estructural de la economía marca un dualismo y una marginalidad que inciden directamente en las culturas políticas de desigualdad. Finalmente, la heterogeneidad social puede reconocerse principalmente en la explosión de demandas diversas que combinan lo social con lo cultural, sobre todo desde la década de 1980, como las vinculadas a temas de género, indígenas, éticos, a la calidad de vida, etc.; ellas son impulsadas por movimientos sociales que, aunque tienen un accionar muy fragmentado, reclaman el reconocimiento de la diferencia y la diversidad como un tema clave de la democratización de la sociedad.

Las sociedades precoloniales en la región ya eran sumamente heterogéneas culturalmente, pues habitaban desde tribus con una organización social muy simple hasta imperios sumamente complejos, como el maya, el inca o el azteca. La llegada de los colonizadores complejizó la situación porque ellos desconocieron al indígena y lo subordinaron a través de la conversión al catolicismo y la explota-

<sup>47</sup> Cabe recordar que el Estado incaico intentó controlar una sociedad prehispánica cultural y socialmente heterogénea.

ción económica<sup>48</sup>. En las nuevas sociedades que surgirían con el tiempo permanecieron las culturas previas a la colonia, aunque no eran reconocidas políticamente, a través de ritos, creencias, artesanía y comidas. El resultado fue una cultura que integró las anteriores, aunque con un estatus inferior. Un ejemplo claro en este sentido es el arte barroco mestizo que muestra cómo el cristianismo fue reelaborado sobre la base de la religiosidad indígena. La complejidad de este entramado de culturas diversas se mantiene hasta la actualidad en América Latina; hoy se acepta más el pasado cultural, aunque en muchos casos aún es relegado y sus representantes (indígenas y mestizos) siguen siendo discriminados.

La heterogeneidad cultural se asoció a la estructura económica, identificando ocupación con etnia: los campesinos en su gran mayoría eran indígenas; los marginales, los empleados informales y los comerciantes urbanos eran mestizos; parte de la burocracia y el poder económico estaba en manos de colonos blancos<sup>49</sup>. La diferenciación al interior de estas categorías es mucho más compleja; por ejemplo, en el caso de México, los marginales urbanos no sólo son mestizos sino ladinos (que son indígenas); ellos, sin embargo, hablaban castellano y adoptaron la cultura española<sup>50</sup>. Aunque la modernización de la sociedad produjo una cierta movilidad ascendente, los grupos segregados étnica y económicamente ocuparon nuevos lugares. Estos grupos no accedieron a aprender mecanismos de inserción en mercados más amplios, más allá de que existieron normas importantes en este sentido, como la reforma agraria o la emancipación de los esclavos.

Así, un dato de las sociedades latinoamericanas actuales es su complejo entramado intercultural, vinculado a una estratificación económica específica. Ello incide en la cultura política de desigualdad, que rechaza al otro por su cultura y su posición en la estructura económica a la vez: al indígena y al campesino, al mestizo y al pobre urbano y al blanco y a las elites económicas.

La heterogeneidad estructural de la economía es el resultado de procesos de dualización de las sociedades con las siguientes características: i) acelerada urbanización con parcial industrialización y modernización; ii) coexistencia de un sector económicamente moderno con otro tradicional; iii) distancia entre quienes se encuentran más o menos incluidos (como aquellos quienes participan del mercado formal de trabajo) y los excluidos del sistema económico formal (los informales

<sup>48</sup> Sin embargo, la noción del otro no fue homogénea; la misma Iglesia tuvo actitudes diferenciadas. Por ejemplo, el fraile Bartolomé de las Casas, sostuvo que: "Así, estos indios, totalmente inocentes, no pueden ser acusados por no entrar en razón con sólo la prédica de las primeras palabras del Evangelio, pues ellos no entienden al predicador. No están obligados a abandonar de golpe su religión ancestral, porque no comprenden que esto es lo que les resulta mejor". Para Bravo (1992:64), De las Casas deja en evidencia la paradoja de la conversión, porque: "Para salvar, para traducir la identidad del otro, le pide al otro abandonar su identidad de origen. Para convertir a la 'ley natural' pervierte el origen 'natural' del otro, le da otra versión del origen. [Así,] De las Casas [...] se sitúa en una suerte de frontera indecible entre la salvación y la negación del otro".

<sup>49</sup> El asentamiento de los colonizadores en el continente ofrecía la posibilidad de reproducir relaciones no racionales sino más bien feudales con un contenido paternalista que en su propia tierra estaban llegando a su fin; ellos no intentaron traer a América el espíritu capitalista en el agro. (Rex 1978.) Este autor ofrece una detallada estratificación de la sociedad colonial.

<sup>50</sup> Rex 1978:23. En el caso de México, continúa el autor (p. 24), "[...] los mestizos a los que se negó la posibilidad de poseer tierras porque no eran indios y de ocupar cargos políticos porque no eran españoles, se vieron obligados a desempeñar cometidos de comercio urbano".

urbanos, los campesinos con escasa capacitación, los empleados en situaciones de inestabilidad y precariedad laboral); iv) distribución inequitativa de ingresos con la consecuente concentración de los mismos (como se observa en el CUADRO 6), concentración que deriva en un consumo suntuario para pocos frente a un consumo básico para la gran mayoría<sup>51</sup>.

**CUADRO 6: Distribución y concentración del ingreso de los hogares 1990-2002**

País	Año	Participación en el ingreso total de		Índice Gini
		40% más pobre	10% más rico	
Argentina <sup>a</sup>	1990	14,9	34,8	50,1
	1997	14,9	35,8	53,0
	2002	13,4	42,1	59,0
Bolivia	1989 <sup>b</sup>	12,1	38,2	53,8
	1997	9,4	40,7	59,5
	2002	9,5	41,0	61,4
Brasil	1990	9,5	43,9	62,7
	1996	9,9	46,0	63,8
	2001	10,2	46,8	63,9
Chile	1990	13,2	40,7	55,4
	1996	13,1	40,2	55,3
	2000	13,8	40,3	55,9
Colombia	1994	10,0	41,8	60,1
	1997	12,5	40,1	56,9
	2002 <sup>c</sup>	11,9	39,1	57,5
Costa Rica	1990	16,7	25,6	43,8
	1997	16,5	27,3	45,0
	2002	14,5	30,2	48,8
Ecuador <sup>c</sup>	1990	17,1	30,5	46,1
	1997	17,0	31,9	46,9
	2002	15,4	34,3	51,3
El Salvador	1995	15,4	32,9	50,7
	1999	13,8	32,1	51,8
	2001	13,4	33,3	52,5
Guatemala	1989	11,8	40,6	58,2
	1998	14,3	39,1	56,0
	2002	14,2	36,8	54,3
Honduras	1990	10,1	43,1	61,5
	1997	12,6	37,7	55,8
	2002	11,3	39,4	56,4

<sup>51</sup> Al respecto véase Touraine 1989. La concentración de los ingresos no implicó, empero, una inversión en desarrollo nacional en todos los países, pues gran parte de las elites concentradoras exportaron capitales e impulsaron un sistema financiero alejado de la industria. El caso más claro es quizás el de Argentina.

México	1989	15,8	36,6	53,6
	1998	15,1	36,7	53,9
	2002	15,7	33,2	51,4
Nicaragua	1993	10,4	38,4	58,2
	1998	10,4	40,5	58,4
	2001	12,2	40,7	57,9
Panamá <sup>c</sup>	1991	13,3	34,2	54,5
	1997	13,3	37,3	55,2
	2002	14,2	32,7	51,5
Paraguay	1990 <sup>d</sup>	18,6	28,9	44,7
	1996 <sup>c</sup>	16,7	33,4	49,3
	2001	12,9	37,3	57,0
Perú	1997	13,4	33,3	53,2
	1999	13,4	36,5	54,5
	2001	13,4	33,5	52,5
R. Dominicana	2000	11,4	38,8	55,4
	2002	12,0	38,3	54,4
Uruguay <sup>c</sup>	1990	20,1	31,2	49,2
	1997	22,0	25,8	43,0
	2002	21,6	27,3	45,5
Venezuela	1990	16,7	28,7	47,1
	1997	14,7	32,8	50,7
	2002	14,3	31,3	50,0

<sup>a</sup> Gran Buenos Aires

<sup>b</sup> Ocho ciudades principales y El Alto

<sup>c</sup> Total urbano

<sup>d</sup> Área metropolitana de Asunción

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL 2004 (pp. 73-74 y 76-77).

Desde la teoría de la dependencia<sup>52</sup>, en la década de 1960, se planteó que el mayor obstáculo al desarrollo de los países de la región era su limitada industria, que no producía valor agregado o producía muy poco; ello llevó a una inserción muy dependiente en los mercados internacionales, a partir sobre todo de los recursos naturales y a depender del consumo interno; a esto se suma la escasa inversión en investigación y desarrollo, un consumo imitativo y un empresariado con escaso liderazgo y compromiso social. Los resultados son una modernización imitativa e incompleta, con poca innovación económica y con un crecimiento sin equidad<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Prebisch 1963, CEPAL 1965, Cardoso y Faletto 1969.

<sup>53</sup> Fajnzylber 1987.

La expansión en la región de la industria cultural y un ascenso social creciente a mediados del siglo XX –ambas cuestiones de carácter inclusivo– fueron la contracara de estos procesos de modernización, impulsados por gobiernos nacional-populares que aumentaron la inversión en educación y en obra social, consolidando una clase media que actualmente vive procesos de pauperización debido a la retracción del Estado. En esa época también se realizaron reformas agrarias importantes, pero las antiguas oligarquías no dejaron de ejercer poder, aunque se expandieron a la industria y el sector financiero.

El Estado orientó la dinámica del desarrollo, no sólo regulando la actividad política sino también la social y económica, pues generaba empleo a través de las empresas nacionales y la burocracia estatal. El carácter interventor del Estado entró en crisis a partir de la década de 1980, pues no pudo hacer frente a los condicionantes de una economía globalizada en la que la tecnología de información cumple un rol central<sup>54</sup>.

Por heterogeneidad social se entiende a la emergencia de múltiples actores sociales, a partir de la década de 1980, con demandas que se salían de los cánones clásicos del sindicalismo obrero y campesino, que sufrieron serios reveses con la reestructuración económica y perdieron representatividad. Los nuevos movimientos sociales planteaban demandas más diversas, que iban desde aquellas de carácter ético hasta otras de corte económico. Los nuevos actores proponen generar nuevas representaciones que abarquen la diversidad social, cuestionan los límites del sistema de partidos políticos y el autoritarismo y la discriminación en sociedades inequitativas y negadoras de la diferencia.

Estos aspectos positivos, sin embargo, se contraponen con la actitud defensiva frente a los procesos de reestructuración y el carácter pragmático de sus demandas, que limitan su fuerza de acción y sus posibilidades de articularse en función de un proyecto nacional de largo alcance. Pero, por otra parte, pusieron en evidencia temas no resueltos en nuestras sociedades, como la necesidad de una ciudadanía que incluya la diversidad social, territorial y cultural; la aceptación del pluralismo; el logro de mayor autonomía con respecto al Estado; la revalorización de una cultura colectiva frente al individualismo creciente de la sociedad de mercado; y la necesidad de cambios institucionales democráticos<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Entre los factores que habrían impulsado la crisis se encuentran: las presiones del sector externo de la economía (deterioro de los precios de intercambio, pago de los intereses de la deuda externa); el aumento de las necesidades y demandas de la población, hasta entonces satisfechas en gran medida por el Estado; la fuerza de una ideología conservadora anti-estatal; la creciente ineficacia de la estructura estatal para satisfacer las demandas de la gente, hacer más eficiente el propio funcionamiento administrativo y eliminar la corrupción (Calderón y dos Santos 1995).

<sup>55</sup> Calderón y Dos Santos 1987a.

Así, entre la multiplicidad de movimientos sociales aglutinados en torno a diversas reivindicaciones, figuran los que apelan a lograr mayor ética en la democracia (derechos humanos, anticorrupción); aquellos que están vinculados al movimiento obrero pero que buscan mayor autonomía con respecto al Estado; los propulsores de la descentralización y democratización municipal (movimientos en torno a los asentamientos y toma de terrenos, comités cívicos, ollas populares, barriales, etc.); aquellos que reivindican identidades sociales y culturales desde donde construir nuevos lazos sociales (de género, indígenas, comunitaristas, ecologistas)<sup>56</sup>. Se trata de movimientos que hoy están muy fragmentados y no se articulan entre sí en función de objetivos más generales de largo alcance, mostrando la heterogeneidad social y la conflictividad de nuestras sociedades.

Teniendo en cuenta esta compleja historia y heterogeneidad social, cultural y estructural de las sociedades latinoamericanas, en lo que sigue se intentará esbozar algunas ideas sobre cómo sería una cultura política igualitaria para la región.

#### **4.2. La cultura política deliberativa**

La cultura política deliberativa busca vincular justicia y ética con la igualdad, tema que debe ser públicamente debatido. Se opone a las culturas políticas de desigualdad porque aquí la igualdad es concebida en el marco del respeto del pluralismo de las sociedades. Es una cultura política democrática, pues plantea una discusión de propuestas sobre los temas que interesan a la sociedad, en la que participan (directamente o a través de sus representantes) todos los afectados por las decisiones que se vayan a tomar. Y aunque no se desconocen las relaciones de poder en las que están inmersos los actores sociales que participan del proceso de deliberación, el rasgo central es que la deliberación debe basarse en argumentos racionales comprometidos con la imparcialidad, desde donde puedan generarse formas de cooperación y autonomía e incluso puedan disputarse la dirección del desarrollo. Así se construiría una sociedad más libre, tolerante y justa<sup>57</sup>.

En otras palabras, la deliberativa es una cultura política que busca generar espacios públicos donde los actores, a partir de su diversidad cultural, social y económica, participen con otros como iguales para alcanzar acuerdos en función del bien común, acuerdos que puedan ser evaluados colectivamente. En esta cultura,

<sup>56</sup> Entre los muchos trabajos sobre los movimientos sociales en la región véase, Calderón y Dos Santos 1987a y b, Escobar y Alvarez 1992, Touraine 1989, Jelin 1985, Calderón 1986.

<sup>57</sup> Varias experiencias históricas en la región ilustran esta posibilidad, entre ellas las tradiciones comunitaristas con rasgos deliberativos, sobre todo entre indígenas y obreros; también la opción por el diálogo como forma de resolver problemas.



las capacidades políticas se desarrollan en la medida de que existe una relación igualitaria con otros. Incluso sólo con que una cultura de este tipo exista, se estaría frente a la posibilidad de construir opciones entre las cuales los ciudadanos pueden elegir según sus identidades culturales y aspiraciones personales y colectivas<sup>58</sup>. Tres aspectos centrales caracterizan la cultura política deliberativa: el reconocimiento de la igualdad política, la equidad en los actos de habla y la capacidad reflexiva de la sociedad.

### a) El reconocimiento de igualdad

Aquí la igualdad no se entiende como una noción general y abstracta, sino en sus aspectos concretos, como igualdad ante la ley, de ingresos, de oportunidades. Las sociedades son las que priorizan alguno de estos ámbitos según sus propios criterios, valores y cultura.<sup>59</sup> Pero como las diferencias (económicas, sociales, culturales, individuales) entre las personas pesan en las desigualdades, el tema es lograr igualdad respetando las diferencias. Para Sen, la demanda de igualdad se justifica, en última instancia, por una preocupación ética<sup>60</sup>.

En un debate sobre el tema, Tabboni (2001) sostiene que es imposible lograr igualdad en la diferencia porque la misma idea de diferencia supone un patrón jerárquico de desigualdad. Para Touraine (2001), empero, la relación entre igualdad y diferencia es de complementariedad y no de oposición, pues la igualdad apela a un principio meta-social, superior a la sociedad (dado por principios religiosos, la capacidad racional de los individuos y/o por la ciudadanía), que se vincula a lo que ella determina como bien común. Tal principio aseguraría el reconocimiento de la diferencia, pues para que el sujeto pueda realizarse individualmente debe reconocer el mismo derecho de auto-realización (y, agregaríamos, libertad) de los demás individuos, sin excluirlos por sus adscripciones o atributos (clase, género, cultura, etnia, educación). El autor reconoce que existe desigualdad en el ejercicio del poder, pero sostiene que la democracia, respondiendo a ese principio, debe asegurar el respeto por la igualdad de derechos políticos y hacer posible la realización plena de los derechos sociales, lo que garantizaría que todos los individuos puedan hacer reconocer sus diferencias. El problema de este análisis, dice Tabboni, es que no describe los comportamientos concretos de los sujetos, a quienes en

<sup>58</sup> Sen 1999.

<sup>59</sup> Sen 1995. El autor destaca que en algún ámbito considerado importante, todas las teorías éticas, sociales y políticas, hacen referencia a algún tipo de igualdad, incluso aunque defiendan la desigualdad en otros ámbitos; como estos ámbitos pueden ser diferentes según los distintos enfoques sobre el orden social, el problema de la diversidad quedaría resuelto. El ámbito de exigencia de igualdad debe ser el de la libertad y potencialidad de realización de los proyectos individuales. Un grave problema es que en la percepción general actual, la igualdad no está establecida como exigencia en ningún ámbito ni su relación con la diferencia en ninguna utopía socialmente compartida. Esto refuerza el sentimiento de injusticia frente a diversas desigualdades y falta de reconocimiento, provocando una gran frustración. Este fenómeno se vincula al debilitamiento del ejercicio ciudadano y al aumento de la fragmentación social, económica y cultural, y a la desafección política, reforzando un sentimiento de malestar generalizado.

<sup>60</sup> Para Sen (1997 y 2000), la *opción colectiva racional* permite a la vez maximizar intereses particulares y colectivos, al expandirse al conjunto de la sociedad. Se trataría de opciones más eficientes y también más justas al involucrar tendencialmente a toda la sociedad.

los hechos no se les reconoce esa igualdad porque están inmersos en relaciones de poder y dependencia<sup>61</sup>. El debate queda abierto.

Teniendo en cuenta las relaciones de poder a las que individuos y actores están sometidos, sería posible lograr una relación menos contradictoria entre igualdad y diferencia en la medida que se refuerce una cultura deliberativa que no sólo permita la canalización institucional de la participación ciudadana, sino que estimule la participación que, aunque aparece aislada y centrada en problemas concretos, supone que el aporte de individuos y actores es central para redefinir aspectos que hacen al bien común, el cual debe ser discutido en función de los intereses y propuestas diversos de los participantes. La idea es que la cultura política deliberativa debería permitir la manifestación de múltiples voces (aspiraciones, intereses, proyectos) para construir nuevos horizontes de desarrollo más equitativo y eficiente para todos, brindando el marco institucional que inspire confianza y compromiso y que, basado en valores democráticos, asegure la manifestación de las diferencias. La agenda y la solución de problemas se construyen también a partir de la deliberación pública de los participantes, colectivamente, a través de la argumentación y contraargumentación entre los involucrados.

La igualdad y la justicia son logros de una comunidad política que actúa en un marco de deliberación, siendo la sociedad deliberante la que interpreta esta igualdad que se asume como compleja. La práctica de la igualdad tiene sentido sólo en un marco político deliberativo, donde los intereses mayoritarios estén siempre presentes, aunque exista desigualdad propia de la lógica del poder. En los espacios deliberativos de la comunidad de ciudadanos es posible tomar decisiones colectivas con otros actores para alcanzar resultados que beneficien a todos cuando el otro es genuinamente reconocido en un plano de igualdad<sup>62</sup>. Son espacios que deben viabilizar la acción colectiva argumentativa con vistas a que los intereses particulares se amplíen al conjunto social como única vía de realización. Se alcanzarán mejores resultados en la medida que se amplíe la diversidad de actores. El bien común así construido, beneficia a todos los participantes y da sentido a la práctica política, que adquiere mayor legitimidad y eficiencia en la toma de decisiones<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Tabboni (2001:80-81), tomando como referencia el análisis de Fraser, encuentra dos tipos de enfoques para tratar la relación entre igualdad y diferencia: (i) el *distributivo* que, desde una perspectiva social, coloca el problema en la distribución de riquezas y recursos y en la explotación económica, la marginalidad y la exclusión, e invita a una reflexión en términos de equidad y de igualdad de capacidades para todos (sus exponentes son Sen, Rawls, Fraser, Dworkin); (ii) el del *reconocimiento* que, desde un enfoque cultural, coloca el problema en las injusticias culturales, intentando eliminar la dominación de unas culturas sobre otras y la falta de respeto de derechos culturales que genera grandes distancias e inequidades (sus representantes son Taylor y Honneth). La dificultad para vincular ambos enfoques en un único proyecto político radica, para Fraser, en que los efectos de las políticas distributivas son contradictorios con los de las políticas de reconocimiento, pues las primeras pretenden acabar con las desigualdades (sobre las cuales se apoyan las diferencias) y las segundas dar oportunidad de recrear las diferencias, las que dejarían de existir con la aplicación de políticas redistributivas eficaces. Contrariamente, Young sostiene que en los hechos no se da tal dicotomía, ya que en general las injusticias económicas se superponen a las culturales. Para esta autora, la demanda de reconocimiento es a la vez una vía para lograr igualdad de oportunidades económicas, y las políticas redistributivas viabilizarían, por su parte, el reconocimiento de demandas culturales. Así, igualdad y diferencia no se contrapondrían sino que se reforzarían mutuamente.

<sup>62</sup> Miller y Walzer 1995, Walzer 1998. Sobre esta idea se basaron los *Informes de Desarrollo Humano* de Bolivia 2000 y 2002.

<sup>63</sup> Sen 1999.

## **b) La equidad en los actos de habla**

Ponerse de acuerdo sobre qué es el bien común para una sociedad implica necesariamente que los individuos y grupos se comuniquen de manera genuina, expresando libremente sus opiniones y propuestas y escuchando las opiniones y propuestas de los otros. Ello implica asegurar un espacio público de respeto y reconocimiento del otro en condiciones de igualdad. En nuestra región, como se explicó más arriba, las culturas políticas de desigualdad son muy fuertes y están vigentes; a ello se suma, además, el carácter excluyente de algunas políticas de los países desarrollados hacia los países en desarrollo. Con más razón, entonces, es preciso abocarse a crear espacios comunicativos deliberativos donde prime la igualdad y el reconocimiento, en función de lograr mayor equidad en la toma de decisiones y mayor legitimidad democrática, como mecanismos tanto para discutir el bien común como para procesar conflictos.

La equidad en los actos de habla precisa que los actores intenten comprender el sentido de la acción de los otros actores. Esa comprensión se daría en relación con:

- la propia cultura (que en América Latina debe partir por reconocer una histórica negación de aquel considerado otro distinto, que de diversas maneras ha peleado por autoafirmarse y ser aceptado como igual);
- los modos de relación social de los otros y sus comprensiones sobre la naturaleza;
- la interpretación de sus historias personales.

Como ya se analizó, la inequidad no es sólo socioeconómica, sino también política y cultural, y se transforma en autoritarismo cuando se expresa en los diversos espacios de la vida diaria a través de los actos de habla, de la comunicación entre diferentes. Para revertir estas tendencias tan presentes en el contexto latinoamericano los actores y los individuos deben tener capacidad crítica y de oposición que les permita plantear demandas al sistema político de tal manera que, mediante los actos de habla en espacios más equitativos —que no se darán sin lucha o conflicto—, se vuelvan políticas concertadas de acción para lograr el bien común.

### c) La capacidad reflexiva

El tercer requisito de esta cultura política de igualdad (además de la autonomía de los actores, de las expectativas de resolver consensuadamente los conflictos y de la racionalidad sustantiva y pluralista que debe primar en los espacios deliberativos), es una mayor capacidad reflexiva. La capacidad reflexiva debe abocarse a pensar, en términos sustantivos, los cambios en la sociedad globalizada en función de las propias sociedades nacionales, y, en términos procedimentales, cómo rebatir argumentativamente las ideas de otros, no para negarlas sino para llegar a mejores propuestas para todos tomando en cuenta las diversas subjetividades, formas de sociabilidad y sus reflexiones.

La capacidad reflexiva se plantea como las diversas formas en que las sociedades, desde sus propias particularidades ciudadanas y comunitarias, usan los saberes modernos (códigos de modernidad) en función de su propio desarrollo frente a los contextos globales. Este ejercicio podría, además, incentivar la comunicación tanto entre actores nacionales y locales como a escala internacional apelando a los valores universales que la democracia supone<sup>64</sup>.

La cultura política deliberativa permitiría tomar mejores decisiones en democracia y lograr mayor justicia distributiva, pues la comunidad política sería la protagonista en un marco garantizado de reconocimiento igualitario de los distintos actores. Esto elevaría la capacidad ciudadana para comprender mejor la sociedad y las transformaciones a las que se asiste.

Para sintetizar, a continuación se presenta un cuadro (CUADRO 7) que resume las ventajas y los límites de la cultura política deliberativa<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> El uso de las redes de información y de imagen globales puede, en un horizonte temporal de mediano plazo, ser absolutamente crucial. Véase Castells 1998a, cap. 6.

<sup>65</sup> Stokes (2001) y Przeworski (2001) sostienen que la democracia deliberativa puede ser más un espacio de manipulación ideológica que induzca preferencias y haga pública una información sesgada que un espacio genuino de comunicación entre distintos actores. Ello implicaría al menos desigualdad en cuanto a la información y la capacidad para procesarla.

**CUADRO 7: Potencialidades y límites de la cultura política deliberativa**

Potencialidades	Límites
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crea opciones.</li> <li>- Refuerza el espacio público.</li> <li>- Logra eficacia en los resultados.</li> <li>- Facilita la viabilidad para elaborar demandas y lograr consensos.</li> <li>- Es un fin moral en sí, a partir del cual deben rediscutirse las ideas de bien común y responsabilidad pública y los principios básicos sobre los que descansen las decisiones de políticas.</li> <li>- Mejora la acción colectiva racional porque es legítima y eficiente. Legitima procesos y elecciones finales asociados con justicia distributiva.</li> <li>- Implica un debate argumentativo de ideas donde debe ganar la opción más eficiente y racional porque sería mejor para todos.</li> <li>- Supone que la información está lo más equitativamente distribuida y es lo más transparente posible para todos.</li> <li>- Supone que todos los individuos son considerados libres e iguales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se manipulan las opciones.</li> <li>- Refuerza intereses corporativos.</li> <li>- No logra eficacia en los resultados.</li> <li>- Es difícil lograr consenso y el debate puede terminar en votación, siendo la agregación del voto, y no el debate, lo que decide.</li> <li>- No todos comparten este fin moral. Además, enfatiza los medios y no los fines, ya que en la práctica no se discuten valores sino instrumentos de políticas.</li> <li>- No siempre se opta por lo más eficaz y/o legítimo (si no se llega al consenso); esto le resta legitimidad cuando se conocen opciones mejores.</li> <li>- No convencer a otros de una propuesta no implica abandonarla; el debate se puede trabar y puede no optarse por lo más eficiente y racional.</li> <li>- Se manipula la información para tomar decisiones e inducir preferencias.</li> <li>- La cultura de la desigualdad no se discute, pues se supone que se delibera entre sujetos libres e iguales.</li> </ul>

Aunque existirán límites y conflictos de poder en los espacios deliberativos, también ellos serían los únicos desde donde lograr cooperación entre actores distintos. En este sentido, la cultura política deliberativa puede ser un genuino espacio de igualdad y reconocimiento que contrapesa el autoritarismo y la desigualdad de las culturas políticas históricamente dadas en la región. Un espacio político deliberativo, incluso con sus desventajas, puede permitir concertar una orientación del desarrollo humano de las sociedades en función del bien común decidido en conjunto.

Por último, es preciso reconocer los límites y las ventajas particulares que existen en las sociedades latinoamericanas para promover la cultura política deliberativa, como se expresa en el CUADRO 8.

**CUADRO 8: Potencialidades y límites de la cultura política deliberativa en América Latina**

Potencialidades	Límites
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demandas de participación y de diálogo como mecanismo para resolver conflictos.</li> <li>- Experiencias deliberativas en espacios comunitarios, sindicales, territoriales y otros de participación social.</li> <li>- Logro de acuerdos políticos y sociales concertados.</li> <li>- Cierta voluntad de diálogo para alcanzar acuerdos que produzcan resultados concretos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Heterogeneidad estructural.</li> <li>- Brechas de desigualdad y alta fragmentación social como efectos de los procesos de diferenciación social y funcional.</li> <li>- Coexistencia conflictiva de subjetividades diversas y mercados culturales que tienden a subsumirlas.</li> <li>- Crisis de representación.</li> <li>- Malestar generalizado de la ciudadanía.</li> </ul>

## 5. A modo de conclusión

¿Qué resultados habrá en el largo plazo, en términos de sostenibilidad de la propia sociedad, de persistir los procesos de diferenciación social y funcional que complejizan la estructura social y las tendencias al aumento de la pobreza, la exclusión y la inequidad social, que generan un fuerte sentimiento de malestar, una apatía de la población frente a la comunidad y, por lo tanto, un debilitamiento de la ciudadanía y del régimen democrático?

Este problema plantea la necesidad de crear nuevas relaciones entre la sociedad, el Estado y la economía. Al menos vale la pena insistir en tres perspectivas. En primer lugar, dados los procesos de globalización económica, los Estados nacionales deberían promover políticas de integración nacional impulsadas por la búsqueda de una competitividad sistémica. En segundo lugar, dadas las características predominantes de la economía de mercado, los Estados deberían promover procesos de integración social eliminando las barreras sociales de acceso al mercado, impulsando una cultura de solidaridad y coadyuvando a la constitución de un sistema de actores sociales donde los más excluidos puedan transformar sus necesidades en demandas que se expresen e interactúen en el sistema político de toma de decisiones, asegurando así la cohesión social de las naciones. En tercer lugar, el funcionamiento estatal tendría que subordinarse al régimen democrático

y a la búsqueda de una política de mayor cooperación y participación de los ciudadanos. Ciertamente, esto también supone una nueva lógica institucional que se construya sobre una red de instituciones de derecho público que asegure el funcionamiento del mercado, pero que a la vez permita expandir la reproducción y ampliación constante de una cultura política igualitaria y deliberativa como principal garantía de su funcionamiento.

### **5.1. Hacia un vínculo fecundo entre desarrollo humano y democracia: la cultura deliberativa**

Desde la perspectiva que se ha venido argumentando, el desarrollo humano puede ser considerado como la promoción de las capacidades de las personas, comunidades e instituciones para realizar políticas deliberativas en distintos niveles y esferas de la vida pública de una sociedad. La deliberación constituye el eje de una cultura política que busca mayor equidad en las relaciones sociales, considerando que las capacidades políticas, histórica y culturalmente determinadas, condicionan la calidad de vida de la población y por lo tanto sus niveles de pobreza. Así, por ejemplo, si bien como resultado de alianzas nacionales modernizadoras (como en los países del sudeste asiático y los momentos de auge de los regímenes nacional-populares en América Latina) se plasmaron importantes experiencias de integración y justicia social, ahora, bajo las nuevas condiciones de complejidad de la sociedad, y en el marco de una democracia comprendida como régimen institucional y como estilo de vida, una cultura política asociada a la deliberación y la igualdad puede incrementar la capacidad de acción de la sociedad sobre sí misma y sobre el desarrollo<sup>66</sup>.

La cultura política deliberativa se vincula a valores de justicia social, pluralismo e igualdad compleja, desde donde la democracia se concibe como resultado de una construcción colectiva deliberativa en la comunidad política, no desconociendo los mecanismos institucionales de representación, sino como forma de fortalecimiento ciudadano.

En este enfoque, los niveles de pobreza e inequidad de una sociedad se relacionan con la incapacidad de sus habitantes, actores e instituciones para participar en procesos deliberativos, así como con la exclusión de los otros y con la depen-

<sup>66</sup> Un ejemplo en este sentido es el caso de Malasia, que logró entre 1970 y 1980 una elevada expansión económica junto con una reducción de la incidencia de la pobreza de 52,4% a 17,1%. Estos resultados respondieron a una política activa del gobierno malayo que consideraba como objetivo primordial disminuir las diferencias sociales entre grupos étnicos, estableciendo en consecuencia activas políticas educativas y de cuotas en el mercado de trabajo con el propósito de favorecer al grupo étnico de origen malayo, mayoritario en el país y principalmente compuesto por personas de bajos ingresos. El sustento político de esta estrategia de desarrollo de largo plazo fue la constitución, a partir de 1970, de instituciones estatales fuertes. El eje de dicha estrategia era la disminución de las brechas entre etnias. Con tal fin, se lograron consensos interétnicos a través de los cuales se establecieron medidas que favorecerían a la mayoría malaya en detrimento de la minoría china. Esto fue posible por la consolidación de una institucionalidad estatal muy fuerte y el incentivo que representaba el peligro latente de la violencia o del separatismo étnico. En definitiva, el elevado crecimiento económico logrado en la década de 1980 favoreció al conjunto de los grupos étnicos del país. El éxito de esta estrategia implicó además combinar de manera flexible y pragmática políticas económicas que respondieron a diferentes contextos históricos, pero sin perder de vista los objetivos nacionales de largo plazo. (Véase Ohno 1996)

dencia de los excluidos respecto de quienes detentan el poder y la autoridad. Ello también implica la necesidad de que los excluidos tengan disponibilidad hacia el cambio y la acción, pues en la medida en que puedan transformar sus necesidades en demandas que expongan argumentativamente con otros en un diálogo entre iguales, se darán las posibilidades de integración social y desarrollo. Al contrario, el faccionalismo, la anomia y el conformismo entre los pobres son factores que mantienen las lógicas autoritarias y excluyentes en el sistema de toma de decisiones políticas<sup>67</sup>. No basta oponerse a un sistema de poder injusto; es fundamental que la oposición y la crítica se transformen, a través del diálogo, en propuestas de desarrollo.

Esto supone una serie de consideraciones que todo proceso de deliberación tendría que tomar en cuenta.

En primer lugar, se debe reconocer que en estas sociedades –periféricas y complejas– existe una sistemática exclusión de gran parte de los ciudadanos considerados pobres del sistema de toma de decisiones políticas, de la vida pública y de políticas institucionalizadas. Si bien es posible encontrar en estos países buena parte de la población, especialmente la que tiene niveles altos y medios de educación, más o menos involucrada en el juego político, también hay ingentes grupos de marginales urbanos, rurales, indígenas y mujeres con escasos niveles de educación, excluidos de la participación política democrática o que sólo participan a través de arcanos mecanismos de dominación patrimonialista-clientelar. Muchas veces esa exclusión se traduce en frustración y en acciones violentas que a menudo expresan demandas sobre el derecho a hablar y a ser incluidos y reconocidos con dignidad<sup>68</sup>.

En este sentido, la participación de los pobres en experiencias de deliberación es un camino de integración social tanto en el plano político como en el simbólico. Resulta fundamental, además, promover discusiones públicas sobre el significado mismo de la pobreza y abordar los imaginarios sociales en torno de ella, imaginarios que generalmente tienen una carga profundamente discriminatoria y racista que, como se argumentó, constituye la base de las culturas políticas de desigualdad fuertemente arraigadas en la región.

<sup>67</sup> World Bank 2001; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher y Koch-Schulte 2000; UNDP Bolivia 2000 (cap. 6).

<sup>68</sup> UNDP Bolivia 2000, Calderón y Szukler 2000 (cap. 13).



En segundo lugar, parece importante que las experiencias deliberativas se transformen en acuerdos y consensos que deriven en planes y resultados evaluables públicamente y con la participación de los mismos involucrados. La legitimidad de la deliberación se dará en una pragmática de resultados donde los mismos actores puedan participar en su realización, gestión y evaluación. El éxito de este tipo de políticas dependerá de los niveles de cooperación en la sociedad y entre ésta y el Estado, el que tendría que fomentar la creación de espacios públicos que promuevan la participación ciudadana y políticas de apoyo a las iniciativas de la sociedad, como también promover la vinculación de redes de organizaciones sociales de la comunidad y de las organizaciones no gubernamentales. La sociedad civil y los actores sociales, por su parte, tendrían que desarrollar una suerte de sentido de corresponsabilidad en función del éxito de los planes y las políticas a aplicar. En este contexto, políticas orientadas a redescubrir y facilitar el desarrollo de capacidades de deliberación y participación pueden ser también relevantes.

En tercer lugar, la deliberación puede llegar a tener efectos multiplicadores en otros planos, como en el intercambio de experiencias de diverso tipo: productivas, informacionales, de educación, de comunicación, etc. Asimismo, en el ejercicio deliberativo los actores pueden ir construyendo sus propias agendas de desarrollo buscando acuerdos más progresivos y estrategias sociales más amplias y ambiciosas. La deliberación puede incluso llegar a promover el incremento de las capacidades de desarrollo en otros campos, como el económico, el del capital social y el del uso de la información. Las estrategias de inserción en la sociedad y en la economía de la información y la calidad del crecimiento económico deberían ser el resultado de debates públicos relacionados con el tipo de sociedad y economía en que se desea vivir y con los sistemas de valores que los alimentan. En esto radica la calidad de un enfoque de desarrollo que tiene como horizonte la autodeterminación de la sociedad. No se trata de una nueva utopía escatológica de una sociedad paradisíaca resultado de un gran pacto colectivo, sino que la sociedad, en las múltiples manifestaciones del poder, dispute las orientaciones del desarrollo en función de sus valores y como resultado de sus experiencias deliberativas.

En cuarto lugar, la sociedad de redes también puede llegar a constituirse en un importante recurso para la deliberación. El acceso a los “códigos de modernidad” puede ser una vía muy interesante para fortalecer la capacidad de acción en la de-

liberación. La capacidad de desarrollar la información como un instrumento para el debate público puede hacer más intensa y exitosa la misma experiencia deliberativa. Por otra parte, las posibilidades de integrarse a la sociedad de redes desde una cultura deliberativa promueve las posibilidades de desarrollo y de conexión entre lo local y lo global y abre una inmensa posibilidad de conocimiento al conjunto de los actores participantes en la deliberación.

Finalmente, el ejercicio participativo que supone la cultura política deliberativa fortalece la misma capacidad de acción de los actores en la modernización y les permite también redescubrir sus propias subjetividades y, desde ellas, plantearse metas de desarrollo y emancipación más amplias.

La distancia entre los problemas anotados y las respuestas parciales desde la política (por su visión instrumental del crecimiento económico), pone en un primer plano la necesidad de reformar la política como espacio capaz de reinterpretar el nuevo malestar social teniendo como horizonte un proyecto de desarrollo en el que la igualdad y la participación sean temas centrales, temas por lo demás presentes en la experiencia de buena parte de los movimientos populares en América Latina, que hoy tienen que reconstituirse impulsando una democracia más participativa y más justa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almond, Gabriel y Bingham Powell. 1992. *Comparative Politics Today. A World View*. New York: Harper Collins Publishers.
- Bartra, Roger y G. Otero. 1988. “Crisis agraria y diferenciación social en México”. *Revista Mexicana de Sociología* 50. México.
- Beck, Ulrich. 1998. *Sociedad del riesgo*. Buenos Aires: Paidós.
- Behar, Ruth. 1993. “Brujería sexual, colonialismo y poderes de las mujeres: su reflejo en los Archivos de la Inquisición Mexicana”. En Verena Stolcke, comp., *Mujeres invadidas. La sangre en la conquista de América*. Madrid: Horas y horas.
- Blackburn, James. 2001. “Popular Participation in Bolivia: Rights Versus a Clientelistic Political Culture?”. Documento presentado en el Seminario sobre Participación y Empowerment, Banco Mundial, Lima.
- Bobbio, Norberto. 1995. *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. 1985. *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Bohman, James y William Rehg, eds. 1997. *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge: The MIT Press.
- Bourdieu, Pierre. 1998. *Contre-feux. Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néolibérale*. París: Liber – Raisons d’Agir.
- Bravo, Germán. 1992. “La estructura íntima del pensamiento latinoamericano”. En Germán Bravo. 1996. *Cuatro ensayos y un poema*. Santiago de Chile: Intemperie.
- Calderón, Fernando, comp. 1986. *Los movimientos sociales ante la crisis*. Buenos Aires: CLACSO-UNU-IISUNAM.

- Calderón, Fernando. 1993. “La sociología en Latinoamérica: la tesis de Germani y la cuestión del otro”. *Persona y Sociedad*, Año 1994, Vol. VIII, N° 1-2. Santiago de Chile: ILADES.
- Calderón, Fernando, Manuel Chiriboga y Diego Piñero. 1992. *Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe*. Documento N° 28. San José de Costa Rica: IICA.
- Calderón, Fernando y Jorge Dandler, comps. 1984. *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*. Cochabamba: UNRISD-CERES.
- Calderón, Fernando y Mario Dos Santos. 1987a. “Movimientos sociales y democracia: los conflictos por la constitución de un nuevo orden”. En Fernando Calderón y Mario Dos Santos, comps., *Los conflictos por la constitución de un nuevo orden*. Buenos Aires: CLACSO.
- Calderón, Fernando y Mario Dos Santos. 1987b. “Movimientos sociales y gestación de cultura política. Pautas de interrogación”. En Norbert Lechner, comp., *Cultura política y democratización*. Santiago de Chile: FLACSO-CLACSO-ICI.
- Calderón, Fernando y Mario Dos Santos. 1991. *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*. Santiago de Chile: FCE-CLACSO.
- Calderón, Fernando y Mario Dos Santos. 1995. *Sociedades sin atajos. Cultura, política y reestructuración económica en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone. 1996. *Esa esquivada modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*. Caracas: UNESCO-Nueva Sociedad.
- Calderón, Fernando y Norbert Lechner. 1996. “Modernización y gobernabilidad democrática. Informe para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo”. La Paz: UNDP.
- Calderón, Fernando y Norbert Lechner. 1998. *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*. La Paz: Plural.
- Calderón, Fernando y Alicia Szmukler. 1998. “Aspectos culturales de las migraciones en el MERCOSUR”. *Documentos de Debate* 31. París: MOST-UNESCO.
- Calderón, Fernando y Alicia Szmukler. 2000. *La política en las calles. Política, urbanización y desarrollo*. La Paz: Plural.
- Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto. 1969. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.

- Castells, Manuel. 1997. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1: *La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- Castells, Manuel. 1998a. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 2: *El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.
- Castells, Manuel. 1998b. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 3: *Fin de milenio*. Madrid: Alianza.
- CEDIB/Programa INFOBOLIVIA. 1999. Bolivia Press, N° 13, En: <http://www.cedib.org/publicaciones/boliviapress/1999/Bolpres1399.htm#top>.
- CEPAL. 1965. *El proceso de industrialización en América Latina*. Nueva York: CEPAL.
- CEPAL. 1992. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 1994. “El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo”. *Cuadernos de la CEPAL* 73. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 1995. “Focalización y pobreza”. *Cuadernos de la CEPAL* 71. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2000. *Panorama social de América Latina 1999-2000*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2001. *Panorama social de América Latina 2000-2001*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chonchol, Jacques. 1990. “Modernización agrícola y estrategias campesinas en América Latina”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 124.
- Dahrendorf, Ralph. 1995. “Economic Opportunity, Civil Society and Political Liberty”. *Discussion Paper* 58. Ginebra: UNRISD.
- De la Fuente, M., Villareal, F. y Seifert, A. 2000. “La guerra del agua: crisis boliviana”. <http://www.montrealconsabor.com/archives/boliviaAgua/>.
- De Soto, Hernando. 2001. *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. La Paz: Comunicaciones El País.
- Di Tella, Torcuato. 1965. “Populism and Reform in Latin America”. En Claudio Veliz, comp., *Obstacles to Change in Latin America*. Londres: Oxford University Press.
- Dos Santos, Mario, comp. 1987. *Concertación político-social y democratización*. Buenos Aires: CLACSO.
- Elster, Jon, comp. 2001. *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Escobar, Arturo y Sonia Alvarez, comps. 1992. *The Making of Social Movements in Latin America*. Boulder: Westview Press.

- Fajnzylber, Fernando. 1987. "De la 'caja negra' al 'casillero vacío'". En CLACSO. 1988. *Imágenes desconocidas. La modernidad en la encrucijada postmoderna*. Buenos Aires: CLACSO.
- Faletto, Enzo. 1988. "Cultura política y conciencia democrática". *Revista de la CEPAL* 35. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fitoussi, Jean y Pierre Rosanvallon. 1997. *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.
- Franché, Marc-André. 2000. "Concertación y acuerdos: la experiencia de Porto Alegre". *Cuadernos de Futuro* 13. La Paz: UNDP.
- Fraser, Nancy. 1995. "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a Post-Socialist Age". *New Left Review* 212. (Julio-Agosto)
- Gambetta, Diego. 2001. "¡Claro!": Ensayo sobre el machismo discursivo". En Jon Elster, comp., op. cit.
- Germani, Gino. 1985. "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna". En CLACSO, *Los límites de la democracia*. Vol. 1. Buenos Aires: CLACSO.
- Genro, Terso. 2001. "Os desafios da tragedia". (Inédito.)
- Giddens, Anthony. 1995. "Affluence, Poverty and the Idea of Post-Scarcity Society". *Discussion Paper* 63. Ginebra: UNRISD.
- Grimson, Alejandro. 1997. "Relatos de la diferencia y la igualdad". *Nueva Sociedad* 147. Caracas.
- Grimson, Alejandro. 2000. "La migración boliviana en Argentina". *Cuadernos de Futuro* 7. La Paz: UNDP.
- Habermas, Jürgen. 1999. *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. Cambridge: The MIT Press.
- Haferkamp, Hans y Neil Smelser, eds. 1992. *Social Change and Modernity*. Berkeley: University of California Press.
- Hinkelamert, Franz. 1984. *Crítica a la razón utópica*. San José: DEI.
- Hirschman, Albert. 1986. "On Democracy in Latin America". *New York Review of Books*. (10/04/86.)
- Jelin, Elizabeth, comp. 1985. *Los nuevos movimientos sociales*. Buenos Aires: CEAL.
- Karasimeonov, Georgi et al. 1997. *Human Security in Bulgaria*. Sofía: UNDP. (Inédito.)
- Lechner, Norbert. 1996. "Tres formas de coordinación social. Un esquema". Santiago de Chile. (Inédito.)
- Mannarelli, María. 1991. "Las relaciones de género en la sociedad colonial peruana. Ile-

- gitimidad y jerarquías sociales”. En María del Carmen Feijoo, comp., *Mujer y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Medina Echavarría, José. 1964. *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*. Buenos Aires: Solar-Hachette.
- Miller, David y Michel Walzer, comps. 1995. *Pluralismo, justicia e igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Narayan, Dapa, Ray Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher y Sarah Koch-Sculte. 2000. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* World Bank – Oxford University Press.
- Ohno, Izumi, comp. 1996. “Beyond the ‘East Asian Miracle’: an Asian View”. *Discussion Papers Series 5*. New York: UNDP-Office of Development Studies.
- Perez, Elizardo. 1962. *Warisata. La escuela ayllu*. La Paz: E. Burillo.
- Pires, V. 1999. *Orcamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Ed. Do Autor.
- Prebisch, Raúl. 1963. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: FCE.
- Pronagob/UNDP Bolivia/ILDIS. 1996. *La seguridad humana en Bolivia. Percepciones políticas, sociales y económicas de los bolivianos de hoy*. La Paz: Edobol.
- Przeworski, Adam. 2001. “Deliberación y dominación ideológica”. En Jon Elster, comp., op. cit.
- Putnam, Robert. 1995. “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”. *Journal of Democracy* 1, Vol. 6. Washington.
- República de Bolivia. 2001. *Pactos democráticos en Bolivia. Compilación de documentos*. La Paz.
- Rex, John. 1978. “Introducción: Las nuevas naciones y las minorías étnicas. Aspectos teóricos y comparados”. En UNESCO, *Raza y clase en la sociedad postcolonial*. Madrid: UNESCO.
- Roncken, Teo. 2000. “The Revolt of the Water of Cochabamba: Part Two”. En: <http://www.americas.org/country/Bolivia/bolivianoticias.htm>.
- Rosanvallon, Pierre. 1995. *La nouvelle question sociale. Repenser l’Etat-Providence*. Paris: Seuil.
- Schnapper, Dominique. 1994. *La communauté de citoyens. Sur l’idée moderne de nation*. Paris: Gallimard.
- Sen, Amartya. 1989. “Development as Capability Expansion”. *Journal of Development Planning* 19.

- Sen, Amartya. 1995. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Sen, Amartya. 1997. “La libertad individual como impegno sociale”. Roma: Litterza.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta. (Primera reimpresión.)
- Servicio Nacional de la Reforma Agraria. 1970. *Evaluación de la Reforma Agraria en Bolivia*. La Paz: SNRA.
- Scherer-Warren, Ilse y Paulo Krischke, comps. 1987. *Uma revolucáo no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. Sao Paulo: Brasiliense.
- Silverblatt, Irene. 1990. *Luna, sol y brujas. Género y clases en los Andes prehispánicos y coloniales*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos.
- Stokes, Susan. 2001. “Patologías de la deliberación”. En Jon Elster, comp., op. cit.
- Stolcke, Verena. 1993. “Mujeres invadidas. La sangre de la conquista de América”. En Verena Stolcke, comp., op. cit.
- Tabboni, Simonetta. 2001. “Il n’y a pas de différence sans inégalité”. En Michel Wieviorka y Jocelyne Ohana, dir., *La différence culturelle. Une formulation des débats*. Paris: Balland.
- Touraine, Alain. 1989. *América Latina. Política y sociedad*. Madrid: Espasa Calpe.
- Touraine, Alain. 1997. *¿Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et différents*. Paris: Fayard.
- Touraine, Alain. 1999. *Comment sortir du libéralisme?* París : Fayard.
- Touraine, Alain. 2001. “Égalité et différence”. En Michel Wieviorka y Jocelyne Ohana, dir., op.cit.
- UNDP. 1993a. *Informe de Desarrollo Humano 1993*. New York: UNDP.
- UNDP. 1993b. *1993 Country Human Development Indicators. Latin America & the Caribbean*. New York: UNDP.
- UNDP. 1994. *Human Development Report, 1994*. New York: UNDP-Oxford University Press.
- UNDP. 1996. *Human Development Report, 1996*. New York: UNDP-Oxford University Press.
- UNDP. 1998. *Human Development Report, 1998*. New York: UNDP-Oxford University Press.
- UNDP. 1999. *Informe de Desarrollo Humano 1999*. New York: UNDP.
- UNDP. 2000. *Informe de Desarrollo Humano 2000*. New York: UNDP.



- UNDP. 2001. *Informe de Desarrollo Humano 2001*. New York: UNDP.
- UNDP-Bolivia. 2000. *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2000*. La Paz: UNDP.
- UNDP-Chile. 1998. *Informe de Desarrollo Humano, Chile 1998*. Santiago de Chile: UNDP.
- Walzer, Michel. 1993. *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Walzer, Michel. 1998. *Traité sur la tolérance*. Paris: Gallimard.
- Warman, Arturo. 1988. "Los campesinos en el umbral de un nuevo milenio". *Revista Mexicana de Sociología* 50. México.
- Whitehead, Laurence y George Gray-Molina. 2000. "Capacidad política a la larga". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 179, Año XLIV. (Mayo-agosto.) México.
- World Bank. 1997. *World Development Report 1997. The State in a Changing World*. New York: World Bank-Oxford University Press.
- World Bank. 1998. *World Development Indicators*. Washington: World Bank.
- World Bank. 2001. *World Development Report 2000/1: Attacking Poverty*. Washington: World Bank.





FORO DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES

VALPARAISO

CUADERNOS DEL FORO VALPARAÍSO

CUADERNO I

David Held, “Social Democracia Global”, marzo 2004.  
Segunda edición, abril 2008.

CUADERNO II

Anthony Giddens, “La agenda progresista”, junio 2004.

CUADERNO III

Manuel Castells, “Estado, sociedad y cultura en la globalización de América Latina,  
con referencia a la especificidad chilena”, enero 2005.

CUADERNO IV

Raúl Allard, “Globalización, rol del Estado y relaciones internacionales  
en el realismo de Robert Gilpin”, junio 2006.

CUADERNO V

Gøsta Esping-Andersen, “Contra la herencia social”, junio 2007.

CUADERNO VI

Felipe Herrera Lane, “América Latina y sus Desafíos”, octubre 2007.

CUADERNO VII

Carlos Fuentes, “Transformaciones culturales y una agenda latinoamericana”, octubre 2008.

