

ESTANISLAO GACITÚA
CARLOS SOJO
con SHELTON H. DAVIS
Editores

EXCLUSIÓN SOCIAL Y
REDUCCIÓN DE LA
POBREZA EN AMÉRICA
LATINA Y CARIBE



362.5
E252
ej. 2

362.5
E96e Exclusión Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe / Editores Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo, Shelton Davis. -- 1a. ed.
-- San José, C.R. : FLACSO : Banco Mundial, 2000
312 p. ; 24 X 17 cm

ISBN 9977-68-110-4

1. Pobreza - América Latina. 2. Pobreza - Caribe (Región).
3. América Latina - Condiciones sociales. 4. Caribe (Región) - Condiciones sociales I. Gacitúa, Estanislao. II. Sojo, Carlos. III. Davis, Shelton. IV. Título.

Diseño de Portada:
Valeria Varas

Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin American and the Caribbean

©2000 by The International Bank for Reconstruction and Development
The World Bank
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe
©2000 by The International Bank for Reconstruction and Development
The World Bank
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

This Work is copyrighted by the World Bank and will be published in English as Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean in 2000. This Spanish translation is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Los derechos de este trabajo pertenecen al Banco Mundial el que será publicado en inglés bajo el título Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean en 2000. Esta traducción al español no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la traducción y no asume responsabilidad de ningún tipo por las consecuencias de su interpretación o uso.

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

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES-SEDE COSTA RICA
Primera edición: Marzo del 2000

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	7
PRÓLOGO A LAS ACTAS DEL TALLER SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	9
<i>Guillermo Perry</i>	
INTRODUCCIÓN: POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	13
<i>Estanislao Gacitúa</i> <i>con Shelton H. Davis</i>	
LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO UNA TEORÍA DE LA DISTRIBUCIÓN	25
<i>Adolfo Figueroa</i>	
DINÁMICA SOCIOPOLÍTICA Y CULTURAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL	51
<i>Carlos Sojo</i>	
LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO REFERENTE DEL PARADÍGMA DE CIUDADANÍA CIVIL Y DE LA DEFINICIÓN DE LA FRONTERA DE EXCLUSIÓN SOCIAL..	91
<i>Jaime Ordóñez</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL CARIBE.....	113
<i>Michel-Rolph Trouillot</i>	
RAZA, POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN BRASIL.....	151
<i>Nelson Do Valle Silva</i>	

JÓVENES Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN CHILE	189
<i>Carolina Tobá Morales</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL, GÉNERO, Y ESTRATEGIA CONTRA LA POBREZA: UN CUESTIONAMIENTO SOBRE MÉTODOS Y PRIORIDADES DEL GOBIERNO DE CHILE	251
<i>Carine Clert</i>	
CONCLUSIONES: POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	299
<i>Estanislao Gacitúa</i> <i>Carlos Sojo</i>	
DE LOS AUTORES	307

DINÁMICA SOCIOPOLÍTICA Y CULTURAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

CARLOS SOJO

INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es indagar en la problemática de la exclusión social desde la dimensión sociopolítica y cultural del fenómeno. Para ello se propone rescatar a partir de algunas formulaciones conceptuales, las posibilidades explicativas de la problemática de la exclusión derivadas del recurso a la lógica de los derechos en el marco de la cuestión de la ciudadanía. El artículo parte de constatar que la reflexión sobre exclusión social es a menudo un ejercicio de orden cuantitativo e institucional que pone el acento en datos que enuncian desigualdad respecto de determinados indicadores (satisfactores materiales) claramente sujetos a ponderación numérica. Es el propósito del análisis llamar la atención sobre la necesidad de observar otras dimensiones del fenómeno, no relacionadas con lo que comúnmente se considera “satisfactor material” (ingreso fundamentalmente), pero que inciden plenamente en el acceso real de los individuos a las oportunidades que genera el funcionamiento institucional tanto público como privado. En este sentido, lo que se propone es una ampliación del “espacio evaluativo” (Sen, 1995) de la exclusión social desde una noción dominada por el ingreso a otra multidimensional.

El artículo se compone de tres partes. En la primera se examina la dimensión conceptual a fin de organizar una propuesta de análisis de la exclusión social que permita relacionarla con la cuestión de la pobreza por una parte, y por la otra con un conjunto de procesos sociales vinculados con la dinámica política y cultural. Aquí la intención es demostrar la utilidad del análisis de la desigualdad social a partir de la multidimensionalidad que introduce la cuestión de la exclusión frente a las limitaciones derivadas de la descripción dicotómica de la desigualdad medida en términos de línea de pobreza. Además, se procura en un segundo momento mostrar la utilidad de la noción de ciudadanía como punto de referencia para la observación de grados de exclusión sociopolítica y cultural. En la segunda parte se analizan las dimensiones políticas y socioculturales con mayor detalle y se proponen matrices de análisis que permitan la visualización de

las variables que entran en la ecuación. El objetivo es proponer modelos analíticos que permitan orientar sobre los aspectos que indican exclusión en dimensión política y en dimensión sociocultural. En la tercera parte, por último, se observan algunas implicaciones de orientación de política pública en el enfrentamiento de la exclusión social centradas en la propuesta de un enfoque multidimensional de la intervención pública con propósitos de integración social.

COORDENADAS CONCEPTUALES

Exclusión social y pobreza

A riesgo de sobre-simplificar, es preciso pensar la cuestión de la exclusión social en términos lógicos básicos. Exclusión social significa que en grupos sociales particulares hay unos que están incluidos y otros que quedaron fuera. ¿Fuera y dentro de qué? Es obvio que con la excepción de los individualismos ermitaños o monacales, la humanidad convive en formas diversas pero genéricas de comunidad. Aun los excluidos de una determinada jurisdicción territorial pueden mantener vigentes entre sus miembros condiciones de inclusión. La pertenencia a una comunidad es condición de la vida humana. Los diversos grados de integración que esa pertenencia otorgan indican que, en principio, la exclusión social es una categoría relativa; nunca una condición absoluta, ahistórica o desvinculada de condiciones sociales específicas.¹

Si formalmente existen niveles mínimos de integración por pertenencia a comunidades particulares, se sigue entonces que el fenómeno al que la exclusión social se refiere no alude a la pertenencia a comunidades, sino a la calidad o intensidad de esa pertenencia. Exclusión social indica entonces la existencia de una mala vinculación, o de una vinculación parcial –deficitaria– a la comunidad de valores que identifican a una sociedad, en el sentido más genérico de lo social, o a la disposición de medios que aseguran una adecuada calidad de vida, en el sentido más acotado de comprensión de lo social. En cuyo caso puede hablarse también de exclusión económica, política, de género, étnica y ambiental para citar solo las dimensiones más gruesas del pensamiento social contemporáneo.

Se ha señalado, además, que la idea de exclusión no alude a la disposición particular de ciertas condiciones, sino a la existencia de mecanismos

1. Entre las definiciones iniciales destaca la de la Comisión de las Comunidades Europeas. Definía exclusión social como un proceso y como un resultado concreto. Señalaba que la exclusión se refiere a “los mecanismos por los cuales las personas y los grupos son rechazados de la participación en los intercambios, las prácticas y los derechos sociales constitutivos de la integración social, y por lo tanto, de la identidad” (FLACSO *et al.*, 1995). Véase, también, Minujin, 1998.

institucionales que gobiernan la posibilidad de inclusión para unos y de exclusión para otros. La cuestión de la exclusión social entonces está más cercanamente relacionada con la dimensión institucional que con el resultado concreto; se relaciona con las oportunidades de integración que crea el sistema y no solamente con los resultados de exclusión que experimentan los individuos concretos.

La cuestión de la exclusión social se vuelve relevante en el pensamiento sobre el desarrollo en América Latina hacia comienzos de la década de los noventa. En la base de la argumentación regional sobre el tema se encuentra la identificación de mecanismos institucionales que regulan la capacidad de cohesión social de una sociedad y que se empiezan a desarrollar en el marco de los procesos de democratización que tienen lugar en la región desde inicios de la década. (Figueroa, Altamarino y Sulmont, 1996; ILO-IILS, 1995) En el centro de la formación de arreglos institucionales democráticos está la idea de cohesión social que alude a la existencia de un régimen de oportunidades de participación de los individuos y sus colectividades en todas las expresiones de la vida social, económica, política y cultural. Se refiere al grado de participación en la comunidad material o simbólica que conforma una sociedad.

La cuestión de la exclusión social, o su antónimo conceptual positivo, integración social, aparece por ello primero en las sociedades desarrolladas, en especial en aquellas con importantes tradiciones de políticas de bienestar social, en donde la superación relativa de niveles de pobreza por ingreso presenta como ámbito de atención prioritaria la identificación de otras dimensiones de exclusión y desigualdad social. La idea *fuerza* en la reflexión sobre la integración social o la exclusión, es que al margen de la disposición de ingresos, existen un conjunto de comunidades sociales respecto de las cuales los individuos pueden ser sustraídos o débilmente incorporados. (FLACSO, 1995)

La primera contribución pues del desarrollo conceptual alrededor de la noción de exclusión social es justamente la necesidad de complementar el cuadro de las posibilidades de integración social más allá de las visiones de desestructuración que se observan a partir de la identificación de niveles de pobreza.

La pobreza aparece como componente central de la dinámica de la exclusión social, pero en el tanto corresponde a un procedimiento metodológico basado en la estimación de ingresos y posibilidades de consumo, no permite captar otros órdenes de incorporación limitada, incluso materiales (el consumo de bienes primarios es por definición una elección *acotada* más allá de la cual se desconoce el acceso de las familias a mercados de bienes más extensos). No ocurre diferente con las situaciones de exclusión relacionadas con prácticas políticas o dinámicas sociales. Una persona

considerada pobre por referencia a sus ingresos, puede encontrarse en situación de inclusión debido a que su condición socioeconómica le garantiza el acceso a redes familiares de subsistencia y apoyo, o a mecanismos compensatorios de política pública. En contraste, un individuo situado en condiciones de ingresos superiores a la línea de pobreza puede considerarse excluido de comunidades específicas como la de la “población asalariada” y sus beneficios colaterales, dado que sobrevive como resultado del encadenamiento cotidiano de ocupaciones informales.²

Por otro lado, a diferencia del plano dicotómico en el que se coloca la diferenciación de oportunidades sociales a partir de la observación de niveles de pobreza, la noción de exclusión social supone desplazamientos condicionados históricamente sobre un continuo. En los extremos se encuentran las situaciones tipo de exclusión o inclusión (difícilmente verificables empíricamente debido a la inexistencia de situaciones “absolutas” tanto de inclusión como de exclusión social). En el centro de estos extremos se encuentra una situación de vulnerabilidad, que puede conducir a grupos sociales colocados en condición de inclusión relativa en riesgo de exclusión social.

La idea de exclusión aún relacionada estrictamente con contenidos económicos materiales, aparece condicionada histórica y socialmente. Esto quiere decir que la estimación de una situación de exclusión o inclusión está estrechamente vinculada a la determinación de los valores que desde la perspectiva histórica de una sociedad concreta, la unifican y distinguen respecto del exterior. La expresión formal de ese conjunto de valores aparece claramente en el debate alrededor de la noción de ciudadanía. La cuestión de la exclusión social sería entonces el indicador del grado en que una sociedad se aproxima a la realización plena de los derechos. Los derechos crean comunidad, y la comunidad produce integración y cohesión social. Existe entonces una relación estrecha entre la condición social de exclusión o integración y el desarrollo conceptual de la noción de ciudadanía.

Resumiendo lo hasta aquí señalado, se advierte que el recurso a la cuestión de la exclusión social es útil para el análisis de los problemas de la integración social en sociedades complejas al menos por las siguientes razones: porque permite una aproximación multidimensional, entiéndase material y simbólica, al problema de la integración; porque es sensible a peculiaridades históricas y finalmente porque permite una comprensión no dualista de la dinámica social. Los contenidos particulares de la cuestión de la exclusión quedan así referidos a la problemática de los derechos ciudadanos.

Cartalla, Magallanes y Domínguez (1997) señalan que el término de exclusión es “evocador pero impreciso”. En su recuento conceptual señalan,

2. Este aspecto ha sido ampliamente desarrollado por Minujin y Bustelo (1997) y Minujin (1998).

siguiendo a Silver,³ que la noción aparece ligada a las diferentes corrientes de pensamiento sobre la cuestión de la ciudadanía. Así identifican tres paradigmas: la tradición francesa centrada en la “comunidad de valores”, en donde la idea de exclusión alude a la reducción de vínculos sociales. En la tradición cercana a lo que llaman el paradigma de la espacialización de origen anglosajón, la ciudadanía se centra en la disposición individual de derechos y deberes respecto de los cuales los individuos pueden sustraerse voluntariamente o son excluidos por distorsiones de mercado, discriminación o ausencia de derechos. Finalmente, en la tradición “monopolística” las comunidades aparecen como espacios conflictivos que procuran defenderse del exterior “construyendo barreras y restringiendo el acceso a los trabajos y las ocupaciones, recursos culturales, bienes y servicios.” (Gore, citado por Cartalla, Magallanes y Domínguez, 1997:5)

Esta propuesta sirve de punto de partida para un intento de reflexión sobre el tema de la exclusión social, específicamente sus dimensiones sociopolíticas y culturales, con base en el marco conceptual y analítico que se deriva de la noción de ciudadanía. Pero se procura una visión que integra aspectos de los tres enfoques señalados arriba y no corresponde por ello a una sola tradición. En este modelo se procura rescatar el valor integrador de los derechos, con la comprensión de que se originan en comunidades conflictivas, relativamente cerradas, y que comparten “comunidades de valores”.

La cuestión de la ciudadanía como parámetro de la exclusión social

La idea de ciudadanía ha estado presente desde el momento gestacional de la forma actual del régimen republicano. No será, sin embargo, hasta mediados del siglo XX cuando la propuesta conceptual de T.H. Marshall consigue una explicación satisfactoria de la dinámica de formación y desarrollo de los derechos ciudadanos. Marshall partió de la revisión de los postulados del economista Alfred Marshall en una profunda reflexión sobre la capacidad igualadora de los derechos ciudadanos en un entorno social que crea desigualdad. Ciudadanía aparece así como “la arquitecta de la desigualdad social legítima” (1992:7). Todo su argumento posterior está orientado a demostrar que esa relación entre ciudadanía y desigualdad social, entre “*status* y contratos”, ha sido alterada por el desarrollo mismo de la conciencia sobre los derechos. Su conclusión, respecto del dilema de Marshall, es que “la preservación de las desigualdades económicas ha sido obstaculizada por el enriquecimiento del *status* de ciudadanía” (pag. 45).

En lo esencial Marshall postulaba la distinción de tres niveles de derechos ciudadanos. La dimensión civil, la dimensión política y la dimensión

3. Véase también de Haan y Maxwell (1998).

social. En su análisis el sociólogo británico advertía una relación de sucesión lógica en el desarrollo de los derechos ciudadanos durante los siglos XVIII, XIX y XX. Rechazando cualquier determinismo histórico, la idea central es que los derechos civiles relacionados con las libertades de expresión, asociación y creencias y libertades esenciales para el desarrollo y consolidación de la forma capitalista de organización social, como el derecho a la propiedad, a la conclusión de contratos y a la administración de justicia. Los derechos políticos se relacionan con las oportunidades de elección y representación política. Los derechos sociales aluden finalmente a “un rango que va desde el derecho a un “modicum” de bienestar y seguridad económica hasta el derecho de compartir plenamente la herencia social y a vivir la vida de forma civilizada de acuerdo con los cánones prevalecientes en la sociedad” (pag. 8).

El desarrollo de los derechos ciudadanos así entendidos forma parte integral del avance de la democracia en las sociedades occidentales. La ampliación de los derechos civiles fortaleció las condiciones para el desarrollo y la ampliación de los derechos políticos que, con el paso del tiempo, han dejado de ser prerrogativa de minorías elitistas en el plano formal y se han ampliado progresivamente primero a todos los varones blancos mayores de edad, después a las mujeres y finalmente a grupos étnicos. Solo una vez que las sociedades han avanzado en la ampliación de sus escenarios políticos, están en condiciones de generar espacios para la formación de mecanismos institucionales y opciones de política relacionadas con el derecho al bienestar social.

Caben, sin embargo, dos observaciones: No se trata de avances acumulativos y tampoco de procesos inmutables, aislados de la dinámica social. Los procesos de afirmación de derechos ciudadanos funcionan sobre la base de lo que denominaremos déficits de satisfacción de derechos. Estos déficits expresan la existencia de situaciones sociales que eluden la afirmación de los derechos para todos los grupos sociales, independientemente de su condición social, de género o de etnia. Pueden observarse por ello situaciones concretas en las que hay logros importantes en derechos de ciudadanía social, pero con condiciones todavía claramente deficitarias en términos de ciudadanía civil o política. Es el caso del derecho al trabajo en sociedad de crecimiento sin empleo, o de las limitaciones todavía sensibles para el acceso de las mujeres a los órganos de decisión en los espacios tanto públicos como privados que todavía se observa en sociedades industrializadas con importante desarrollo de aparatos de bienestar. Se ha señalado también cómo las experiencias políticas de los socialismos europeos significaron desarrollos importantes en los derechos sociales, pero con limitadas posibilidades de reconocimiento de libertades civiles y políticas.

En segundo lugar, debe reconocerse que la definición de lo que una sociedad entiende por derechos, en cualquiera de sus dimensiones, es siempre espacio de lucha social. Los derechos se construyen sobre la base de los antagonismos sociales. De ahí que en la afirmación de los derechos civiles, predominó el enfrentamiento a la vez económico y político entre el antiguo orden feudal que unificaba creencia religiosa, poder político, propiedad privada y riqueza y prestigio social; con un modelo que secularizó la política, liberó el trabajo humano de la propiedad feudal y otorgó condiciones de igualdad simbólica en medio de la diversidad social persistente y eventualmente creciente; los derechos civiles son la expresión sociopolítica del enfrentamiento entre intereses sociales burgueses y feudales. El advenimiento de los derechos políticos amplió todavía más la posibilidad del ejercicio democrático en especial para sectores de la población desposeídos. La política socialista fue primero la afirmación de un espacio para la apertura del escenario político y después creó condiciones para el desarrollo de las políticas de bienestar social que caracterizaron el desarrollo de los derechos civiles. Pero no hay que olvidar que fueron antagonismos no estructurales, como el de género, el que desarrolló a principios del siglo XX las principales reivindicaciones relacionadas con la ampliación de los derechos políticos al conjunto de la población.

Los ejes que articulan la reflexión moderna sobre la cuestión de la ciudadanía sirven de soporte para la identificación sociopolítica y cultural de las condiciones de exclusión social. Pero el planteamiento original de Marshall debe ser complementado a la luz de la evolución de las democracias occidentales de los últimos años.

Bottomore (1992) recomienda distinguir ciudadanía formal, definida como la membresía a un Estado Nación, de ciudadanía sustantiva, referida a la disposición de derechos y a su capacidad de ejecución con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por Marshall. Citando a Brubaker, señala que la ciudadanía formal no es prerrequisito de ninguna forma de ciudadanía sustantiva, no es condición suficiente ni necesaria. No es condición suficiente porque como las mujeres y los grupos étnicos subordinados lo saben muy bien, se puede pertenecer a una comunidad nacional y al mismo tiempo encontrarse excluido del disfrute de ciertos derechos acaparados por otros. No es condición necesaria porque se puede disfrutar de ciertos derechos sociales, civiles y hasta políticos aun sin ser parte de una comunidad nacional.

Esta contribución es trascendental porque permite sustraer el debate de la cuestión de la ciudadanía del entorno legal-formalista y colocarlo en un plano estrictamente sociológico. Según Bottomore, la dimensión formal de la ciudadanía ha quedado en cuestión a partir de la expansión de tres fenómenos: primero la tendencia creciente a la emigración no solo de los

países periféricos a las potencias desarrolladas, sino entre polos de desarrollo dentro de las mismas periferias. Ello ha implicado demandas crecientes especialmente respecto de derechos sociales, que los Estados no pueden desatender simplemente, aunque quienes así exigen no sean ciudadanos formales. Segundo, una tendencia a la internacionalización del trabajo legal que exige facilidades de desplazamiento y de residencia legal a extranjeros, y tercero, el problema más general de la relación entre residencia y ciudadanía así como la definición de “la nación” como el *locus* exclusivo de la ciudadanía

La distinción entre ciudadanía formal y sustantiva permite un acercamiento no excluyente al problema de los derechos porque reconoce condición de iguales en términos civiles, políticos y sociales para habitantes que pueden incluso no ser acreedores de la condición formal de la nacionalidad común. Este tema es particularmente relevante para sociedades que experimentan flujos migratorios significativos y constantes, en el pasado relacionados con la inestabilidad sociopolítica y la represión y en el presente fuertemente referidos a dinámicas económicas y socioculturales. Como veremos adelante, la cuestión de los migrantes es esencial, por ejemplo, en el reconocimiento de problemas de exclusión sociocultural.

Las implicaciones empíricas y metodológicas de esta distinción no son desestimables. Por ejemplo, en un reciente estudio comparativo, la relación entre la condición de inmigración y el riesgo de pobreza parece importante en San José, Costa Rica y no parece serlo en Rotterdam, Holanda. (Cardona *et al.*, 1999). Rolph (1999) ha observado que en el Caribe una región donde el 12% de la población es migrante, esta se encuentra no entre los grupos más pobres sino entre los más emprendedores. Los migrantes no son homogéneos ni en capacidades, ni en inserción laboral, aunque en términos generales favorecen el desplazamiento de la fuerza de trabajo autóctona hacia niveles de ocupación de mayor ingreso o prestigio social (Held, *et.al*, 1999). En todo caso, independientemente de si la condición de migración se relaciona positiva o negativamente con la generación de ingreso, existen condiciones de segregación cultural que no pueden consecuentemente ser captadas a partir de niveles de ingreso. En otras palabras, en ciertas condiciones la población puede ser objeto de integración en términos de ciudadanía sustantiva y experimentar simultáneamente discriminación por razones de ciudadanía formal o a la inversa, como es el caso de condiciones sociales como género o etnia que encuentran limitación en la realización de derechos en el marco de la disposición de una condición normal de ciudadanía formal. En su análisis sobre exclusión y raza en Brasil, en este mismo volumen, Nelson do Valle Silva encuentra evidencia estadística de la existencia de mecanismos de discriminación racial que se manifiestan durante todo el proceso de realización personal y afirma que

en Brasil la discriminación racial (negada formal e institucionalmente) a menudo se encubre como discriminación de clase. Por otra parte, Carolina Tohá muestra evidencia para el caso chileno de la existencia de situaciones de exclusión para los jóvenes a partir de la deserción del sistema educativo, la precaria inserción en el mercado laboral y problemas de formación de identidad. Advierte, además, que la situación de las mujeres jóvenes es claramente más desfavorable que la de los hombres debido especialmente a los efectos del embarazo temprano y a la discriminación salarial en igualdad de capacidades.

Finalmente, la propuesta clásica modificada con la distinción formal-sustantiva debe ser complementada con referencia al reconocimiento de los derechos de ciudadanía cultural. Turner (1994) considera que la ciudadanía en términos culturales alude a la capacidad de una sociedad para integrarse a partir de la comunicación y el conocimiento. El acceso de los individuos a los flujos de información es primero función de la disposición de niveles significativos de capital humano y, segundo, expresión de la localización en la estructura social. Así aparecen núcleos minoritarios integrados globalmente por medios cibernéticos, más rápido y más barato que nunca, en medio de masas que, imbuidas en la convivencia local en la mínima expresión, desconocen aún los sucesos más generales de la comunidad nacional.

La idea de exclusión social más allá de los componentes económicos asociados a la privación humana resultante de la condición de pobreza, se vincula así a una problemática crecientemente importante que se relacionó con la cuestión de las identidades políticas y culturales. Sobre estas dimensiones de la exclusión es que desarrollaremos el análisis subsecuente.

DIMENSIÓN SOCIO-POLÍTICA Y CULTURAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Es común que en la mayor parte de los estudios que explícitamente se refieren a la cuestión de la desigualdad social en América Latina se centren en el problema del acceso a las oportunidades económicas⁴. Aquí se propone estudiarla en términos de derechos ciudadanos. Algunos derechos son esenciales para el desarrollo de las prácticas económicas de mercado. Es el caso de los derechos civiles asociados a la disposición de capacidades de contratación, libre empresa, y libre acceso a los mercados incluido el laboral, así como en el derecho a la justicia. Pero no se trata de analizar los derechos en términos de su implicación en el desarrollo de oportunidades económicas, sino en términos sociopolíticos. Es decir,

4. Para muestra, véase el último informe del BID (1998) sobre la desigualdad social entendida en términos de distribución del ingreso.

comprender el efecto de la satisfacción o no de los derechos ciudadanos en la capacidad de las instituciones (es decir, las entidades públicas y privadas con poder de transformación social) para disminuir los grados de exclusión social.⁵

Los derechos crean un horizonte de integración social futura. La realización de tales derechos en condiciones materiales concretas constituye avance en la integración, mientras que la disminución de las posibilidades de satisfacción o realización plena de los derechos indicaría grados de exclusión social.

Examinemos el caso de los derechos civiles. Formalmente, el Estado garantiza a los ciudadanos en el cuerpo constitucional y en normativas subordinadas derechos de propiedad y contratación, esenciales para el funcionamiento de los mercados. Lo mismo proporcionan los mecanismos institucionales para la resolución justa de controversias entre privados o entre ellos y el Estado. Pero el funcionamiento mismo de los mercados supone un terreno desigual dentro del cual algunos realizan sus derechos sin mayores privaciones mientras que enormes segmentos de la población no observan posibilidades de satisfacción de tales derechos. La propiedad empresarial es, como se sabe, un recurso altamente concentrado aun en las sociedades industrializadas. En los países pobres, el acceso a la vivienda que es el régimen de propiedad elemental, no está garantizado para proporciones significativas de la población. El derecho al trabajo, o la libertad de emplearse en alguna actividad remunerada y estable, es un problema tendencialmente crónico en las sociedades industriales y masivo, mitigado por el autoempleo en los escenarios informales, en los países en desarrollo. En relación con la justicia, encuestas de opinión en escala latinoamericana han señalado que la población percibe una relación indirecta entre la condición de pobreza y la posibilidad de recibir juicio justo en los tribunales.

Los derechos políticos enuncian la disposición de capacidades para la elección de gobernantes o, en el caso de los electos, para el ejercicio activo de la representación política de intereses sociales. En América Latina, tras experiencias traumáticas de dominio autoritario ejercido por una asociación de intereses oligárquicos tradicionales y corporativos castrenses, el desarrollo de experiencias de redemocratización abrió la escena política para poblaciones acostumbradas a vincular la gestión pública con la represión antes que con el desarrollo de medios activos, institucionales, de

5. Este aspecto es esencia porque traduce una de las fortalezas analíticas más importantes derivadas de la noción de exclusión social. Clert (1997) ha señalado que el concepto de exclusión genera interés por su capacidad de comprensión de la "desventaja" social como expresión de múltiples procesos incluidos los de orden políticos y sociocultural. Pero advierte que esta condición multidimensionen también puede encontrarse en otras nociones como la privación y la vulnerabilidad. Respecto de estas, centradas en el estudio de los individuos o los grupos, la noción de exclusión se muestra útil como complemento en el tanto apunta al estudio del "entorno de estos grupos, a los procesos y a las prácticas de exclusión".

integración social. Con el tiempo las democracias latinoamericanas de la tercera ola han revelado avances sustanciales en el ejercicio de los derechos políticos, aunque afrontan igualmente nuevos desafíos.

Los derechos sociales en este caso aluden a la idea de la aspiración al logro del bienestar. En América Latina la crisis económica de la década de los ochenta y las sucesivas reformas económicas adoptadas para superarla, han concentrado mucho la atención en el mantenimiento de instrumentos de control macroeconómico, especialmente relacionados con la contención de las actividades del Estado. Pero han limitado su interés respecto de las condiciones sociales de vida de la población. El empleo, los índices de pobreza y de distribución del ingreso, en términos generales, no han mejorado para toda la región.

La exclusión política

La exclusión política se refiere en su sentido más *acotado*, a los límites de definición y satisfacción de derechos políticos: elegir y ser elegidos.⁶ La cuestión no formal de la capacidad de hacerse elegir es, sin embargo, lo que enuncia la condición de exclusión social en el plano político. La afirmación de prácticas mercantiles en la contienda electoral, con recurso a costosos medios publicitarios, no está al alcance de todos los grupos de la sociedad en la misma proporción. La disposición de recursos para consolidar una oferta política es pues la primera línea de exclusión en la realización del derecho universal de ser elegidos que existe en las sociedades democráticas. La desigualdad socioeconómica induce exclusión sociopolítica.⁷

También es evidente que el deterioro de las condiciones socioeconómicas y las disposiciones de bajos umbrales de equidad social, no aumenta la confianza de los ciudadanos en el régimen democrático y eventualmente puede conducir a su enajenación y a la aceptación de opciones autoritarias. Como lo señala el informe más reciente del BID dedicado al tema de la desigualdad “la concentración del ingreso puede debilitar la aceptación de las instituciones y los principios democráticos” y esto puede conducir a otros fenómenos como la ampliación de las dificultades para la agregación de intereses y la mayor probabilidad de que el Estado experimente aumentos en la presión de intereses específicos, la corrupción y la ineficiencia. (1998:26).⁸

6. En un plano más general, la exclusión política enuncia “la exclusión de la ciudadanía” (Figueroa, Altamirano y Sulmont, 1996) que alude a ausencia de garantía para los derechos de los individuos por parte de una autoridad legítima. Esta acepción por extensa, sin embargo, requiere de especificación, en nuestra opinión referida al ámbito ciudadano de toma de decisiones y a los derechos de ciudadanía política en el sentido marshaliano.

7. Nótese que eludimos una relación causal. Justamente la idea de exclusión social supone causalidad circular (Rolph, 1999) donde la relación entre y dentro de las variables que originan el análisis es múltiple y multidireccional. Clert (1997) precisa que no se trata de una clasificación exhaustiva de las formas de exclusión sino más bien del análisis de su interrelación y como ella conduce a la desventaja.

En situaciones democráticas el enunciado de condiciones de exclusión es problemático porque confronta en la base la naturaleza misma del régimen político. Hay un primer nivel de exclusión natural al sistema, derivado de la imposibilidad de ejercicio de formas de democracia directa, y que consiste en la separación de las mayorías de población del ejercicio directo de la gestión política, en cualquier nivel, local, provincial o nacional. No todos pueden tener acceso a los cargos de elección, pero, más aún, no todos tienen acceso a los medios de elección; no todos pueden aspirar a ser elegidos.

Las causas de este nivel de exclusión política están legitimadas en el discurso de la democracia representativa, en donde los individuos delegan (no renuncian) en los representantes su poder de decidir sobre asuntos públicos. Desde la proposición jusnaturalista del contrato social, se reconoce como principio de orden social y por lo tanto de integración social, la posibilidad de los individuos de hacerse representar por otros en el ejercicio del poder público. Nadie queda así excluido de la soberanía del poder, que tampoco pertenece a nadie en particular, sino a la construcción colectiva en general, a menudo enunciada como "pueblo". Es así como la exclusión voluntaria del ejercicio directo del poder, está en la base de la estrategia de integración social de la república moderna, contemporánea en su evolución con la sociedad de mercado.

En las democracias liberales, como en América Latina, esta expresión de la representación adquiere su máximo grado de institucionalización con la formación de sistemas competitivos de partidos, que ejercen de manera ordenada y regular el ritual de la competencia cotidiana por la delegación del poder popular soberano.

Pese a que la exclusión, al menos respecto de la dinámica ejecutiva del poder, parece la precondition de la ciudadanía política, pueden observarse múltiples distorsiones de esta formulación y que a su vez enuncian grados de exclusión social. Algunas de ellas aluden estrictamente al procedimiento y a los mecanismos de toma de decisiones, otras como se verá adelante, están arraigadas en la dinámica sociocultural del fenómeno de la exclusión.

La norma en América Latina es la expresión electoral de sectores minoritarios de la población, lo que quiere decir que la mayoría de los votantes potenciales se excluye voluntariamente del proceso. Si como en el caso del contrato social representativo, la renuncia al derecho individual

8. El informe señala con bases en los datos del Latinobarómetro, que "Donde la concentración del ingreso es más equitativa, como Uruguay o Costa Rica, una proporción alta de la población considera que *la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno*. En los países con más desigualdades hay una mayor tendencia a aceptar gobiernos autoritarios y son más los que creen que *da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático*". (BID, 1998:26)

crea comunidad, en el caso del abstencionismo político podría argumentarse que la autoexclusión de los deberes ciudadanos es un mal autoinfligido, respecto del cual consecuentemente al Estado no le cabe responsabilidad.

No obstante, con excepción de la autoexclusión voluntaria, la afirmación de prácticas políticas abstencionistas puede ser indicativa de malestar ciudadano respecto de la calidad de las opciones, o bien de la efectividad misma del proceso electoral como mecanismo para avanzar mejoramiento objetivo en las condiciones de vida de la población.⁹

La cuestión de la calidad de las opciones política depende de la oferta de opciones alternativas reales. El período reciente de democratización en América Latina coincidió con la adopción de un programa de reformas económicas de cuyos contenidos los gobiernos no pueden desprenderse y que por su naturaleza se convierte en el eje articulador de la gestión pública. Al margen de la disputa electoral entre las fuerzas políticas de oposición que acusan la orientación “neoliberal” de las políticas económicas y que ofrecen programas centrados en el bienestar social y la superación de la pobreza, los gobiernos de la tercera ola democrática en América Latina han ejercido su administración con un programa único. La ciudadanía reconoce la ausencia de opciones políticas y reacciona coyunturalmente a favor de la oposición o se enajena del proceso electoral.

La opacidad del proceso de toma de decisiones

En parte como resultado de la ausencia de opciones políticas reales, en parte como expresión de la persistencia de vicios de gestión política como el clientelismo, o simplemente por exceso de celo burocrático, el proceso de toma de decisiones políticas se presenta opaco al ciudadano común. Este problema es esencial porque la garantía de integración social por ratificación del ejercicio pleno de los derechos políticos, no depende, como lo señalamos, de la adopción de formas de democracia directa, sino más bien de la creación de mecanismos que otorguen transparencia al proceso de toma de decisiones, a la gestión de las políticas y a la afirmación de los resultados.

Los siguientes fenómenos expresan dificultades para el logro de oportunidades de integración social a través de los derechos políticos.

9. Nohlen (1994) considera que la participación ciudadana en las elecciones en América Latina es más bien baja. Además, bastante desigual. En la década de los ochenta, Uruguay, Argentina y Costa Rica tenían los niveles de participación más altos con porcentajes de votantes respecto de la población total del orden del 70%, 53% y 47% respectivamente. Los niveles más bajos en Colombia, Guatemala y Ecuador con proporciones de 25% en los primeros dos casos y 22% en el tercero. Otro indicador de exclusión sociopolítica relacionado con el acceso a las elecciones es la población no empadronada en edad de votar. (Quinti, 1999) Este problema es especialmente visible en sociedades que experimentan procesos de democratización reciente como en el caso de Centroamérica. (Sojo, 1999)

Elitismo político: De la oligarquía a la tecnocracia

En América Latina, la gestión política está controlada por parte de minoritarios grupos de interés. Esto es válido independientemente de la naturaleza democrática o autoritaria del régimen político. En el pasado el acceso a las decisiones estuvo prácticamente copado por intereses sociales oligárquicos o por las corporaciones militares. En el presente parte esencial de la mecánica decisional de los asuntos públicos descansa en la competencia técnica de reducidos círculos de expertos encargados de imaginar modelos de gestión macroeconómica y social que garanticen el logro de las metas concretas. Examinando la experiencia argentina, Camou (1998) propone que esta “nueva ligazón entre saber técnico y política” se manifiesta en el escenario latinoamericano en tres dimensiones: a) la mediación en el proceso de canalización de intereses y definición de políticas de “circuitos de *expertise*” con autonomía relativa tanto respecto del Estado como de la sociedad; b) el hecho de que las entidades que conforman el circuito se desempeñan en un ámbito “semipúblico o semiprivado” y c) el hecho de que la “gestión directa de la política económica” haya sido encargada a técnicos sin filiación partidaria.

La afirmación de la racionalidad tecnocrática supone la asignación de un poder político de decisión al personal técnico, lo que implica no solamente la proposición de opciones para las iniciativas a tomar, sino el acto intrínsecamente político de elegir entre las opciones disponibles un determinado curso de acción.

Todo el proceso de formulación y ejecución de políticas, desde el diagnóstico hasta la identificación de metas y la ponderación de los resultados alcanzados, se realiza dentro de los parámetros doctrinarios y discursivos de las disciplinas científicas, especialmente económicas, que lideran la gestión tecnocrática. Por lo tanto, la ciudadanía difícilmente comprende los términos de la discusión, mucho menos las implicaciones de la elección entre las diversas opciones. La política se vuelve “cosa de expertos”.

Este proceso enfrenta no solo a los ciudadanos comunes con las decisiones así emanadas, sino que está en el centro del enfrentamiento casi generalizado entre poderes legislativos y ejecutivos.¹⁰ Los parlamentos, sacados de la efectiva toma de decisiones y convertidos en foros para legitimar decisiones ya adoptadas, eventualmente se resisten debido a su mayor sensibilidad ante las demandas sociales y generan así una disputa con los ritmos y los contenidos de las decisiones derivadas de la gestión tecnocrática. En el caso extremo ello ha conducido a la suspensión autoritaria de las

10. La disputa ha reactivado la discusión sobre las ventajas del parlamentarismo sobre los regímenes presidenciales en muchos países de la región. Serrafiero, 1998. Como ejemplo para el caso ecuatoriano véase Pachano, 1998; para México, Béjar, 1998 y Lanzaro (1998) para el Uruguay.

garantías constitucionales como en los casos del Perú con Fujimori y de Guatemala con Serrano Elías. Pero en la mayoría de los casos ha conducido al fortalecimiento de las expresiones políticas “sin partido” que han logrado consolidarse en el poder, en ocasiones incluso colocando en el solio presidencial a individuos que detentaron el poder *de facto* o que intentaron quebrantar el orden institucional como en los casos de los militares retirados que gobiernan Bolivia y Venezuela y que conducen fuerzas mayoritarias de oposición en el caso de Guatemala.

La gestión tecnocrática dura, o el enfrentamiento “tecnopopulista” con la política tradicional que conducen gobierno, son expresión de un fenómeno de exclusión política que expresa los límites de las formas representativas de la democracia liberal.¹¹ Silva (1999) considera que la expansión de la presencia y el dominio político de las elites tecnocráticas en América Latina es la expresión de un proceso en el que confluyen una visión negativa sobre el pasado, la debilidad progresiva de la izquierda y su “desradicalización” como dato esencial de la formación de una nueva cultura política en la región y finalmente la consolidación del modelo de reformas económicas de orientación neoliberal iniciado desde la década de los ochenta.¹² Todos estos elementos contribuyen a “cerrar” la arena política y a oscurecer el proceso de toma de decisiones.

Las posibilidades de confrontar estas tendencias, que en el extremo amenazan con producir nuevas rupturas en la institucionalidad política o en todo caso una enajenación masiva de la ciudadanía de los asuntos públicos, pasan por la afirmación de formas de lo que Habermas ha llamado “democracia delegativa”. Se trata de activar mecanismos de participación ciudadana que posibiliten la incorporación de intereses sociales plurales en la identificación de problemas y opciones de política para el enfrentamiento de asuntos de interés público.

Solo en este entorno es posible pensar escenarios nuevos para la gestión transparente de políticas públicas y la adopción de instrumentos avanzados y eficientes de rendición de cuentas. La aspiración por el buen gobierno, encarnada en ese desafío dual, no es fácilmente perceptible aislada de una reflexión sobre la posibilidad de modernización de prácticas políticas sobre dos elementos cardinales: la gestión local, por una parte, y la participación ciudadana plural por la otra.

11. Para un análisis de los vínculos entre populismo, neopopulismo, clientelismo y reforma económica en América Latina, véase el volumen editado por Burbano de Lara (1998).

12. Silva recuerda y analiza parcialmente la tipología de liderazgo político en América Latina planteada por Kalman Silvert (1977): caudillos, oligarcas, profesional clase media, el militar aficionado *ad hoc*, el populista conservador, el totalitario de izquierda y de derecha.

La incautación de lo público: Patrimonialismo político y corrupción

Cuando pocos manejan los asuntos públicos, con limitados procedimientos de rendición de cuentas, hay riesgos mayores de corrupción. La percepción ciudadana sobre la corrupción generalizada en el ambiente político deslegitima la gestión política y contribuye al aislamiento ciudadano respecto de “lo político” definido como sinónimo de lo indebido, lo ilegal. Así se cierra el círculo que mantiene contingentes ciudadanos importantes viviendo al margen de la política, excluidos.

La cuestión de la corrupción se refiere a la incautación personal de bienes públicos.¹³ Hay una dimensión formalmente legal, aunque éticamente discutible de este fenómeno que denominamos *patrimonial*, y otra dimensión que constituye práctica ilegal y que enunciaremos como *corrupción*. Estos fenómenos no son privativos de los agentes e instituciones públicas, pero aquí los examinamos en ese carácter en virtud de las implicaciones que conllevan para el proceso que hemos denominado exclusión sociopolítica.

La forma más tradicional del patrimonialismo político se expresa en la gestión pública por redes de parentesco. El nepotismo, el linaje y sus derivaciones son las formas más generalizadas de expresión de la incautación patrimonial de la gestión pública. Existen numerosas investigaciones que demuestran la organización de verdaderas dinastías familiares en el escenario político latinoamericano, tanto en el plano nacional como en el local, especialmente en los parlamentos, aunque también en los poderes ejecutivos. Estas redes están encadenadas con grupos de interés económico que crean así un vínculo dinámico, autorreproductivo entre capital público y capital privado. En Venezuela por ejemplo, 57% de los parlamentarios entrevistados por Ramos (1997) tienen o han tenido algún familiar dedicado a la política.¹⁴

Muy cerca de este fenómeno la expansión de lo que Mcpherson denominó el “individualismo posesivo”, junto con la presencia de la racionalidad de la empresa en buena parte de la filosofía actual de la administración pública, conducen a la incorporación de la lógica del mercado en la gestión pública. Este fenómeno está en la base de la expansión de la corrupción en la administración pública, porque estimula la búsqueda de rendimientos individuales por la prestación de servicios. La coima institucionalizada, junto con el efectivo desbancamiento de instituciones públicas, es la expresión de una tendencia a la “cleptocracia” que indudablemente atenta en la base contra la estabilidad del sistema institucional, erosionando especialmente la confianza ciudadana en la gestión pública.

13. Johnston (1993) señala el peligro de la definición rígida de la corrupción (por ejemplo, en términos legales) debido a la existencia de normas culturales que varían de país en país.

14. Existe abundante información sobre redes familiares y poder político y económico en América Latina. Entre otros, Casaus, 1992; Stone 1974 y 1990; Vilas, 1998 y Sojo, 1995.

Las vinculaciones entre el proceso de disminución de la confianza ciudadana en las instituciones políticas y las relaciones patrimoniales desarrolladas por los representantes políticos en el ejercicio de su función pública tiene en el parlamento expresión clara. En el marco de una encuesta sobre elites parlamentarias latinoamericanas, Mateos y Rivas (1998) demuestran que la voluntad de enriquecimiento personal es una motivación central para el ingreso a la carrera política. Los parlamentarios consultados sobre las razones que empujan “a una persona a dedicarse a la actividad política” mostraron alto grado de acuerdo, del orden del 46% a la afirmación “La política como forma de enriquecimiento personal”.¹⁵

La corrupción tiene un efecto deslegitimador en el plano político que potencia exclusión sociopolítica. Sin embargo, es un proceso que también resulta funcional desde el punto de vista económica. Rose Ackerman (1998:36-42) ha presentado los elementos que resumen la racionalidad económica de la corrupción en las sociedades de mercado. Las “propinas” tienen un conjunto de funciones entre las que señala: a) la igualación de la oferta y la demanda, cuando los precios son determinados por criterios legales; b) la creación de estímulos de pago para el trabajo de los servidores públicos. c) Reducción de costos por elusión de impuestos y regulaciones; d) Para obtener contratos y concesiones públicas o para favorecer intereses específicos en procesos de privatización y d) Para comprar influencia política por parte de los representados; o para comprar votos por parte de los representantes.¹⁶ e) Finalmente para favorecer o apresurar decisiones judiciales. El desarrollo de formas de control ciudadano, la modernización de los regímenes de servicio civil y la creación de entidades de control judicial anticorrupción, están entre la minuta de acciones que pueden desarrollarse para el control y la disminución del impacto económico de la corrupción.

Independientemente de sus efectos económicos, no debe perderse de vista que la corrupción es esencialmente un fenómeno político. Como advierte Johnston (1998:72), la corrupción institucionalizada (“entrenched”) aparece cuando confluyen tres elementos: la extensión al grado en que prácticamente imposible encontrar alternativas para lidiar con la corrupción; el grado de organización que supone la existencia de medios de coordinación, intercambio de conocimiento e intercambio vertical de los beneficios y el nivel de monopolización, cuando la corrupción no enfrenta

15. La investigación conducida por Manuel Alcántara de la Universidad de Salamanca, entrevistó a más de 1.000 parlamentarios en 18 países de la región.

16. Aquí se ubica el problema del clientelismo. Banck (1999) analizando el caso de Brasil encuentra necesario distinguir las implicaciones del clientelismo en lo que corresponde a las relaciones interpersonales en la arena política en cuyo caso prefiere acudir a la noción de patronazgo político. El otro aspecto se refiere a la relación entre políticos y votantes en donde acepta la utilidad de un término que alude a la mercantilización de la política. Sobre clientelismo en Argentina véase Auyero, 1998.

significativa oposición ni desde el ámbito político, ni del económico. El autor distingue por un lado corrupción política referida a la existencia de coimas, extorsión, fraude electoral, "patronage" abusivo y prácticas de intimidación a los grupos de oposición; que afectan la política de masas y el proceso de toma de decisiones. Por otra, corrupción burocrática, que se refiere a la dinámica en el nivel de las agencias gubernamentales a menudo cercadas dentro de límites precisos de funciones (regulación laboral, normas de salud, etc.). Johnston propone un modelo para el alcance de un "equilibrio de baja corrupción" cuyos puntos de partida son la disposición de garantías económicas creíbles (en especial los derechos a la propiedad y a la suscripción de contratos) y libertades civiles básicas (libertad de prensa y asociación), junto con la construcción de una arena política estructurada. Interpretando la propuesta en los términos de Marshall sobre ciudadanía, podemos decir entonces que el fortalecimiento de los derechos civiles y políticos constituyen la base para el desarrollo de cualquier programa de freno y control de la corrupción.

Los límites de la ciudadanía activa. El control de los déficits

Los fenómenos que propician la exclusión social en el entorno sociopolítico, o que no contribuyen a la función de integración social que se deriva del adecuado funcionamiento del régimen político, son prácticas sociales ampliamente generalizadas en la región. Por esta razón, llevado al límite, el análisis de los indicios de exclusión sociopolítica puede inducir a una subestimación de los beneficios creados en la región por el desarrollo de los medios institucionales democráticos en las últimas dos décadas.

No debe abrigarse mayor duda respecto de los avances alcanzados en la afirmación de una ciudadanía activa en el plano político en América Latina. La pervivencia del proceso institucional, aun en medio de disputas políticas que incluso han precipitado renunciadas presidenciales como en los casos de Collor en Brasil y Carlos Andrés Pérez en Venezuela, o el retorno al orden institucional después de amenazas de quebrantamiento como en el Perú y en Guatemala.¹⁷

Con todo el alcance de los derechos plenos en cualquier ámbito de la comprensión ciudadana, es un horizonte utópico, porque *los derechos son construcciones sociales que están asociados a procesos históricos, antagonismos sociales, y capacidades diferenciadas de crear demandas por parte de los distintos sectores sociales y de satisfacerlas por parte del Estado. Por definición entonces, los derechos son siempre un umbral que no se alcanza, porque el logro de unos crea nuevas necesidades y presenta nuevos*

17. Sobre los sube y baja del proceso de consolidación de la democracia en América Latina véase Peeler (1998).

horizontes. La idea pues de ciudadanía activa no supone un mundo ideal en donde los derechos esten plenamente realizados, sino un escenario en donde la ciudadanía dispone de recursos para confrontar los déficit observados y propiciar su superación.

Donde la mayor parte de los observadores de la exclusión social convienen en señalar elementos políticos es en las limitaciones de ejercicio del derecho de sufragio universal (Quinti, 1999; Clert, 1997) Con el voto universal las elecciones dejaron de ser asuntos de hombres blancos con propiedad y educación; pero es evidente que el umbral de acceso a los puestos de elección es menor, todavía en la actualidad, para mujeres, grupos étnicos y minorías sociales.

La integración social en el plano de lo político no supone, en suma, la satisfacción plena de los derechos ciudadanos, y mucho menos el estancamiento de las demandas sociales de transformación. Dicho en positivo, la integración sociopolítica no requiere la eliminación de todos los déficit de satisfacción de derechos civiles y políticos sino más bien del desarrollo de medios institucionales que ofrezcan posibilidades de superación de esas desventajas.

En resumen, los temas de la exclusión sociopolítica se presentan en el siguiente esquema distinguiendo tres columnas. En la primera columna se aprecia la calidad de la integración social en un modelo no dicotómico. En la segunda columna se presentan las principales variables que enuncian las calidades antedichas. En la tercera columna se proponen indicaciones nominales para la orientación de políticas.

La calidad de la integración alude al grado de satisfacción de derechos basado en la propuesta tridimensional de Minujin y Bustelo. (1997). La situación de *inclusión* es propia de sociedades políticas estables, con alto grado de institucionalización, con regímenes de partidos consolidados. La condición de *vulnerabilidad* puede interpretarse tanto como expresión del deterioro de la condición de inclusión, o bien como manifestación de grados de avance todavía no sostenibles ni consolidados respecto de las prácticas sociales que inducen exclusión. Así se encuentran en condición de vulnerabilidad regímenes políticos o regiones de ellos, que enfrentan un conjunto de desafíos que disminuyen el alcance de una condición de ciudadanía activa. Finalmente, la idea de *exclusión* aparece fuertemente asociada con la condición de regímenes políticos atrapados en redes patrimoniales y en círculos corruptos que disminuyen la confianza ciudadana en la gestión pública y que por lo tanto reducen la posibilidad de legitimación del régimen institucional.

En la columna de las variables aparece el enunciado “ciudadanía activa” como expresión de integración sociopolítica. Ello supone un medio institucional que garantiza la definición y observación de los derechos civiles y

ESQUEMA DE INTEGRACIÓN SOCIOPOLÍTICA

Calidad de integración	Variable	Orientación de políticas
Inclusión	Ciudadanía activa	Disminución de déficit
Vulnerabilidad	Abstencionismo creciente Elitismo (Tecnocracia) Partidocracia	Democracia participativa
Exclusión	Patrimonialismo Corrupción	Transparencia Rendición de cuentas

políticos. Este medio ofrece condiciones para que puedan plantearse demandas sociales de dos tipos: para la definición de derechos nuevos o para la denuncia de insatisfacción de derechos existentes. Respecto de los niveles de vulnerabilidad, proponemos que hay amenazas de exclusión cuando se observan niveles altos de abstencionismo (o falta de registro) o cuando se observan tendencias excesivas al elitismo político o a la tecnocracia. Estos elementos crean vulnerabilidad porque indican desapego ciudadano, voluntario o inducido, a las formas más elementales de la participación política. Finalmente, las variables que indican exclusión sociopolítica, porque limitan la capacidad ciudadana de satisfacción de los derechos civiles y políticos, son las relacionadas con la expansión de prácticas patrimoniales y de corrupción.

En la tercera columna se identifica el sentido general que habría de tener una orientación de políticas dirigida a mitigar las limitaciones de cada uno de los escenarios identificados. Así, para impedir el deterioro de la condición de integración y para garantizar el avance hacia umbrales más avanzados, el mantenimiento de la ciudadanía activa precisa del desarrollo de programas orientados a la disminución de los déficit observados. El caso paradigmático es el de las acciones afirmativas como instrumentos de política para garantizar una mayor satisfacción de los derechos para grupos sociales discriminados. En el caso de la disminución de las tendencias que crean vulnerabilidad, la fórmula privilegiada tiene que ver con la adopción de mecanismos de democracia participativa. Estos mecanismos politizan el proceso decisional en la medida en que lo acercan a las necesidades diferenciadas de los distintos sectores, y pueden desarrollarse con mejor solvencia en el caso de la gestión de la política en el nivel local. Para evitar las tendencias a la exclusión social en el plano político, el mejoramiento de los mecanismos de defensa ciudadana, de rendición de cuentas por parte de los funcionarios y la mayor transparencia en todas las etapas del proceso decisional son acciones de primera importancia.

Exclusión cultural

La exclusión cultural está relacionada con el acceso diferenciado de distintos sectores sociales a los beneficios del bienestar social y material, cuando las causas de la diferenciación residen en la existencia de conflictos de origen no estructural o en la disposición desigual de bienes simbólicos.¹⁸ La idea de cultura remite a “la construcción social, la articulación y la recepción de sentidos” (Held *et al.*, 1999:328). La globalización de la cultura supone fortalecimientos y desplazamientos de bienes simbólicos y materiales, ideas y personas, que al mismo tiempo generan patrones de estratificación que establecen jerarquías y desigualdades. (331)

El enfrentamiento con tales patrones es justamente lo que caracteriza la cuestión de la ciudadanía cultural. La integración cultural es problemática, sin embargo, debido a la existencia de sociedades multiétnicas y de fuertes divisiones de clase, originadas en la desigualdad estructural. En tales casos la uniformidad cultural que crea la integración a una determinada nacionalidad, puede suponer imposición y atrofia de las particularidades de las culturas no hegemónicas. Este problema se agudiza por el efecto del proceso de globalización que hace difícil la adscripción de características específicas a una comunidad particular que la diferencian significativamente del entorno global. La globalización crea una cultura universal a la que en sociedades altamente fragmentadas, al menos las capas superiores de la estructura social tienen acceso. Los rasgos de esta cultura universal no cambian con desplazamientos geográficos. Los iconos de este proceso son acrónimos familiares tanto en los medios (CNN y MTV) como en todas las demás actividades económicas y sociales (AMEX, VISA, IBM, INTEL).

La primera respuesta a la cuestión de la exclusión cultural es justamente el reconocimiento de la diversidad.¹⁹ Pero ello confronta de plano las posibilidades integradoras de la cultura “global”. De hecho como señalan algunos autores, la postmodernización de la cultura ha revitalizado la importancia de lo local en el afianzamiento de identidades culturales. Steenbergen (1994) señala que existe una tensión entre el ideal integrador de la cuestión de la ciudadanía con el proceso de diferenciación generado por la postmodernidad. A mi manera de ver, igual que con el territorio, la globalización crea condiciones para el desarrollo de una cultura universal, que al mismo

18. De modo semejante Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996:4) definen exclusión cultural en dos sentidos: “...la marginalización de ciertos sectores sociales que no participan de los códigos básicos para comunicarse e interactuar con la comunidad (lenguaje, alfabetización y educación escolar, adherencia a valores éticos y religiosos); y segundo la discriminación contra ciertas personas consideradas de inferior categoría y, como resultado, sujetos a tratamiento diferenciado y humillante en las relaciones sociales.”

19. Uno de los componentes centrales de la estrategia de incorporación del análisis social y la participación en el trabajo operativo del Banco (“social assessment”) es justamente el reconocimiento y la inclusión de la diversidad de condiciones sociales. (Social Development Department, 1998).

tiempo constituye un sujeto social (Robinson, 1997 lo llama elite transnacional) cuya identidad se construye en referencia a procesos desterritorializados. En el otro extremo, crea condiciones para el fortalecimiento de las identidades básicas en el nivel local.

Podemos identificar dos parámetros dentro de los que se desarrollan medios de integración estratificación cultural. Uno centrado en la especificidad subjetiva y el otro en la capacidad de acceso a los medios simbólicos.

Respecto de la especificidad subjetiva, que se refiere a las condiciones particulares que determinan las capacidades de satisfacción de distintos individuos o grupos, existen condiciones de exclusión cultural al menos en cuatro niveles: la condición de género; el componente étnico racial; la ubicación en la pirámide etaria y finalmente la pertenencia a grupos minoritarios con capacidades específicas: personas con limitaciones físicas, preferencias no heterosexuales, etc. Todas estas expresiones de exclusión corresponden a cualidades no estructurales; es decir, que no dependen de la condición socioeconómica del individuo o de su ubicación en la estructura productiva. Son en ese sentido posicionalidades culturales porque organizan la producción de una particular forma de sentido: por ejemplo, en el caso de género la discriminación de la mujer expresa la condición de exclusión en las sociedades patriarcales.

La atención de las tendencias de exclusión por género supone la atención de la cuestión de la visibilización como elemento cardinal (Guzmán, 1998). En la atención de este proceso se procuran crear condiciones para la ampliación de las oportunidades de las mujeres a partir del reconocimiento de la situación de discriminación que experimentan. Una vez establecido ese propósito, la atención debe centrarse en el impacto sobre los "mecanismos que traban la igualdad de oportunidades" para lo cual se requiere de la formación y el fortalecimiento de entidades estatales encargadas de la eliminación de las desigualdades de género. En América Latina, Guzmán (1998:64) identifica un proceso de transformación de la agenda institucional de atención a la problemática de género, que va desde la atención de los problemas más agudos producto de la desigualdad, hasta el enfrentamiento con los mecanismos que producen desigualdad, favoreciendo el acceso a las oportunidades.

Barrig (1998) ha puesto particular atención al problema de la diversidad, central en la reflexión feminista contemporánea. La exclusión por género penaliza de manera desigual a las mujeres en referencia a su ubicación estructural, su localización en el núcleo familiar o su grado de educación para señalar solo algunas variables que influyen sobre el nivel de ingresos de las personas. Pensando en la evolución de las estrategias de inclusión económica basada en la promoción de la incorporación equitativa al mercado, Barrig advierte que las mujeres pobres tienen muy pocas posibilidades

reales de elección de los términos de su participación en el mercado: “Las opciones para ellas son tan limitadas o de tan pobre calidad que ni siquiera se trata de libertad de opción entre varias alternativas” (1998:105).

Analizado el caso de Venezuela, Friedman (1998) ha señalado la existencia de una paradoja doble en el desarrollo de las formas de discriminación de las mujeres en condiciones de restauración democrática. El movimiento de mujeres y la participación de las mujeres en los procesos de restauración de la democracia fue significativo; sin embargo, su presencia como actoras de la trama de la democratización es limitada. Esa es la primera paradoja; la segunda es que, debido a su ausencia en la construcción del nuevo orden, las mujeres quedan excluidas tendencialmente de los mecanismos institucionales destinados a la toma de decisiones. Sin embargo pese a concluir que el proceso de democratización ha coincidido con la desmovilización de las mujeres, la autora advierte que también se han creado condiciones para que las mujeres desarrollen estrategias de acción interpartidaria trianguladas con el uso de la entidad gubernamental responsable.

En sociedades multiétnicas, el prejuicio racial supone dos órdenes de exclusión: de la población mayoritaria cuando el régimen institucional supone la imposición de una cultura dominante sustentada en valores sostenidos por grupos minoritarios. En América Latina los países con población mayoritariamente indígena como Bolivia o Guatemala, son los mejores ejemplos de este tipo de exclusión. El segundo tipo penaliza la condición étnica, cuando en vista del número reducido, prácticamente desaparece toda consideración política, económica o social: es el caso de las sociedades radicalmente homogéneas (independientemente del grado de mestizaje) que ignoran la condición específica de la minoría étnica en donde a menudo se concentran los índices más desfavorables de calidad de vida.²⁰ Complicados con una profunda diversidad, la situación de las comunidades y pueblos indígenas empieza en la afirmación misma de derechos. Se trata de una especie de reconstrucción de una ciudadanía basada en la diversidad cultural. De ahí que muchos de los derechos reivindicados no alcanzan todavía reconocimiento pleno en las sociedades. Se trata de formas de comprensión y de interpretación alternativa de los derechos de tierra, centrados en ocasiones en formas colectivas que tensionan la hegemonía de la propiedad individual; derechos colectivos basados en el reconocimiento de la identidad cultural que propicia el desarrollo de políticas multiétnicas en áreas como la educación y la salud. El derecho al propio desarrollo entendido como autónomo y culturalmente determinado; el

20. Existen entre 33 y 40 millones de indígenas en América Latina distribuidos en 400 pueblos con identidad de lengua y cultura, 70% de los cuales está compuesto por menos de 5.000 personas. La mayor parte de ellos (90%) se encuentra en Mesoamérica y el área andina; 6% en la Amazonia y 4% en el Caribe y el Cono Sur. En Guatemala y Bolivia alcanzan el 60 por ciento de la población y el 40% en Perú y Ecuador. (Cárdenas, 1998).

derecho a la propiedad intelectual y a la diversidad biológica y, finalmente, el derecho a la participación política extensa. (Cárdenas, 1998)

La exclusión por edad es un fenómeno que no puede ser ignorado. Hasta muy recientemente la cuestión de la ciudadanía fue considerada una condición de los individuos adultos. En el mejor de los casos, la atención de la niñez y la juventud suponía especialmente la preparación de condiciones para el ejercicio futuro, no actual, de derechos ciudadanos. En el presente, niños y jóvenes viven en una especie de condición preciadana que, por esencia, es deficitaria. Se ha avanzado mucho, sin embargo, en la identificación de derechos para niños y adolescentes, aunque todavía queda mucho territorio que recorrer en la afirmación de escenarios institucionales y marcos de formulación de políticas basados en la comprensión de los derechos diferenciados para grupos de edad. Como en el caso de las mujeres, existe abundante evidencia documental y cuantitativa respecto de la condición de exclusión y los riesgos de vulnerabilidad que pesan sobre la población infantil, especialmente en los balances anuales de UNICEF.²¹

La población joven experimenta, por otro lado, la mayor y más intensa influencia cultural transnacional que se haya experimentado. El mensaje "pop" transnacional crea condiciones de desintegración y de exclusión para las cohortes jóvenes respecto de los valores asociados con los adultos y la cultura nacional desaparece en beneficio de una referencia que depende poco de la ubicación geográfica. Pero este proceso de desterritorialización de la cultura joven, crea también condiciones para la comprensión de los mecanismos que mueven el quehacer de una generación que, en especial en América Latina, observa las vitrinas del siglo XXI, desde condiciones sociales propias del siglo XIX. Las oportunidades para la mayoría de ellos, aun en la forma de empleo, pasan de frente a sus ojos pero no se detienen.²²

Los adultos mayores han quedado excluidos del aparato productivo como los jóvenes que solo pueden aspirar a una integración precaria. Esa exclusión se agudiza con el deterioro de la capacidad del Estado para administrar la supervivencia de los jubilados, debido a la confluencia de la crisis de los sistemas de pensiones con la mercantilización de estos. En esas condiciones, los adultos mayores ya no son capaces de encontrar medios de inserción cultural porque han perdido o disponen de una precaria condición de consumidores. Los estudios sobre empobrecimiento reciente a menudo se detienen en la consideración particular de la situación de los adultos mayores, especialmente porque existe una situación de deterioro

21. Para un análisis de la relación entre infancia, pobreza y delincuencia en el caso de México, véase Azaola (1994). También Minujin, 1998.

22. Sobre las posibilidades de integración cultural de la juventud en Chile, Tohá, en este volumen, ha observado "falcencia de referentes y espacios que representen y construyan una identidad juvenil amplia y, por otra parte, una fuerte influencia transversal de las comunicaciones masivas y el consumo."

notoria una vez que se produce el retiro de la actividad laboral.²³ En la base de esta situación está la precaria contribución de los regímenes de pensiones al bienestar de los adultos mayores. Según señala Rodríguez (1998:16) en Chile solo el 5% de los trabajadores independientes esta cubierto por el régimen de pensiones. La cobertura respecto de la PEA es de 35% en México, 23% en El Salvador y 58% en Costa Rica. Respecto de la población trabajadora independiente, las proporciones son de 3% en México, 6% en El Salvador y 10% en Costa Rica. “De los 67 millones de latinoamericanos vinculados con la microempresa urbana, más de 60 millones están excluidos de los sistemas de pensiones. El porcentaje de exclusión es mucho más alto entre los campesinos.”

Existen por último categorías sociales que experimentan exclusión en la medida en que son víctimas de segregación social por limitaciones físicas o el padecimiento de enfermedades socialmente sancionadas (como el alcoholismo o el SIDA) o por preferencias particulares como en el caso de la población homosexual. También se encuentran en esta condición minorías religiosas, y de manera peculiar, en tendencia creciente como subproducto de la erosión de las fronteras en el escenario económico de la globalización, la población migrante.

La tendencia a la ampliación de las migraciones es notabilísima en los últimos quince años. Los migrantes documentados de México a Estados Unidos, según cifras de la agencia de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, pasaron de 430 mil en los años sesenta, a 680 mil en los setenta y 3 millones en los ochenta. Para la primera mitad de los años noventa el desplazamiento alcanzaba 2,2 millones de personas. (Zenteno y Massey, 1999:76). Esta tendencia es generalizada en la región respecto de los polos de atracción internos.²⁴ La importancia de la cuestión de los migrantes para la reflexión sobre el tema de la exclusión social es importante en atención a las siguientes características: primero, porque una buena parte de los migrantes lo hacen de manera ilegal y ello dificulta su capacidad de acceso a los beneficios de la ciudadanía formal. Por otro lado, la ignorancia de su condición por parte de entidades públicas y privadas encargadas del avance de los derechos, hace difícil la comprensión de sus necesidades y la orientación correspondiente de los sistemas de atención. Por último, la migración por razones económicas crea barreras culturales entre quienes se insertan precariamente en condiciones de migrantes y la comunidad que los acoge. Estas barreras no son más severas necesariamente cuando se

23. Véase Minujin, 1992 para Argentina; Renzi y Kruijt (1997) para Nicaragua; Del Cid y Kruijt (1997) para Honduras y Sojo (1997) para Costa Rica.

24. Sobre la situación de los migrantes centroamericanos en México, véase Casillas (1992). Sobre la situación de los migrantes nicaragüenses en Costa Rica, véase Morales y Castro (1999). Un estudio interesante porque vincula la problemática de las mujeres adolescentes migrantes de origen nicaragüense en Costa Rica (que incluye tres líneas de desigualdad) se encuentra en Morales y Cranshaw (1998).

observan diferencias raciales e idiomáticas, porque persisten en **grados significativos** respecto de comunidades que comparten condición étnica y **lengua**.

El acceso desigual, socialmente fragmentado, a los medios simbólicos de integración social constituye el segundo eje de la dimensión cultural de la exclusión social que aquí interesa examinar. Entenderemos medios simbólicos como los recursos infraestructurales que determinan el contenido y la difusión de información, conocimiento y valores, junto a la capacidad individual de comprensión y adaptación a esa diversidad derivada del acceso a la educación.

El proceso de globalización ha impulsado una ampliación de las capacidades de comunicación a nivel global regida por el espacio cibernético y la televisión por cable. Dentro de esas coordenadas ya no solamente se distribuye conocimiento sino que también se crean condiciones para generar oportunidades de acumulación de capital. El uso comercial de la telecomunicación es un hecho notorio y en fuerte crecimiento.

Al mismo tiempo la inserción de las sociedades latinoamericanas a la modernidad no ha aumentado el potencial de acceso a estos medios de información e intercambio para la mayor parte de la población. El universo de los medios globales de información y conocimiento es prerrogativa de la elite transnacionalizada. Mientras tanto, la mayor parte de la población experimenta dificultades para informarse más allá de su hábitat inmediato.

El medio cibernético ha creado una realidad virtual que integra sectores minoritarios de la población en todos los países. En esto hay que reconocer elementos positivos. La televisión por cable, por ejemplo, ha propiciado la circulación de noticias nacionales de cualquier país de la región en otros países del área. Las transnacionales de la información han generado ofertas de información de alcance continental en idioma español que ofrecen, como nunca antes, la posibilidad de conocimiento de los acontecimientos regionales en mayor medida y para mayor cantidad de personas, al menos para las que pueden destinar un dólar diario al financiamiento de la televisión.

Igualmente, Internet ofrece posibilidades ilimitadas, e indiferenciadas socialmente, de acceso a un conjunto amplio de información, bienes y servicios. La condición de acceso es la disposición de equipo y de conocimiento suficiente para comprender los códigos básicos de la comunicación cibernética.

La base elemental de este proceso de integración vía comunicación reside en un elemento que produce también integración en el plano nacional: se trata de la educación. El acceso universal a los recursos educativos es una tarea indispensable para el enfrentamiento de las necesidades de integración cultural a largo plazo. En este terreno aún queda mucho por hacer en América Latina, porque la cobertura básica es todavía un horizonte a alcanzar.

Garantizar la permanencia de la población en el proceso educativo para incrementar el promedio de años de educación es otra tarea importante para avanzar el desarrollo del capital humano en el marco del fortalecimiento de la ciudadanía cultural.

La ampliación de la cobertura y el control de la deserción temprana y el abandono de los estudios son demandas esenciales. Pero existen desafíos relacionados con la calidad de la educación. América Latina experimenta un proceso de segregación social de las oportunidades educativas derivada de la disposición de recursos. Los sectores sociales más acomodados disponen de posibilidades económicas para “salir” en el sentido de Hirshmann de las desventajas de la oferta pública de servicios educativos, para localizarse en sistemas privados que garantizan medios para la inserción positiva en las exigencias de la modernidad globalizada. El aprendizaje del inglés y del uso de computadoras son contenidos mínimos de la educación privada que distancian la disposición de oportunidades que, por otro lado, se reducen para los beneficiarios de una oferta pública castigada por la crisis fiscal y la demanda de equilibrio macroeconómico.

Este proceso de segregación cultural desde la escuela parece connatural al desarrollo del capitalismo. Pero el Estado tiene posibilidades de disminuir su efecto sobre el grado de exclusión social, mejorando las capacidades de los sistemas públicos para orientar la oferta educativa a las necesidades del entorno.

Persisten otros problemas que desde el proceso educativo crean condiciones culturales de exclusión social. El control de los sesgos de género en el proceso educativo es una actividad apenas en gestación e indudablemente contribuirá a la superación de las desigualdades entre los sexos y a la disminución de todas las formas de discriminación contra la mujer. En otros sentidos, en especial en relación con la cuestión étnica, el proceso educativo siempre fue entendido como parte de la “civilización” de las comunidades originales en los pueblos colonizados y esa tendencia se mantiene. La educación multicultural no parece entonces una moda antropológica, sino la precondition de un proceso de desarrollo social que debe ofrecer condiciones tanto para la inserción económica positiva como para el fortalecimiento de las identidades culturales locales, que crean legitimidad, favorecen la estabilidad política y mejoran en sentido general la calidad de vida de la población.

MATRIZ DE INTEGRACIÓN CULTURAL

		Medios simbólicos	
		Comunicación	Educación
Especificidad subjetiva			
Género	_____	Grados de integración social Inclusión-Vulnerabilidad-Exclusión	
Etnia	_____		
Edad	_____		
Dif. Particular	_____		

LA EXCLUSIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El enfrentamiento político con el problema de la exclusión, parte del reconocimiento de que se trata de una gestión cooperativa entre sociedad y Estado. No obstante, la protección de los derechos aparece como el punto de partida para el logro de mayores niveles de integración social y esa es primariamente una responsabilidad gubernamental. El desarrollo de acciones de integración social requiere, como examinaremos, la evolución armónica de las capacidades del Estado; las cuales a su vez, son estimuladas por una sociedad que sabe agregar necesidades para la construcción de demandas sociales. Y que puede hacerlo en un escenario de respeto a los derechos elementales.

Por esa razón, antes de examinar la cuestión de las capacidades públicas y las demandas sociales, es imperativo destacar la cuestión de la protección de los derechos. En América Latina, una región victimizada por la arbitrariedad autárquica en la mayor parte de su historia, el tema de la protección de derechos ha sido una preocupación antigua, primero centrada en el ámbito interamericano (Ayala Lasso, 1998 y Ayala Corao, 1998)²⁵ y más recientemente en la adopción de mecanismos nacionales de protección. De ellos, la instalación de la institución del *Ombudsman* es de particular relevancia. García Laguardia (1998:92) considera que América Latina ha hecho particulares contribuciones a la institución del *Ombudsman* o defensor del pueblo respecto de los modelos europeos que originaron la gestión defensora. A la función tradicional de control de legalidad en la gestión

25. José Ayala Lasso (1998:16), Canciller del Ecuador, ha notado que la evolución de declaraciones orientadas a protección de los derechos en América Latina comenzó por el otorgamiento de garantías a los extranjeros y avanzó luego hacia "cuestiones de nacionalidad, asilo, la paz y los derechos de la mujer".

administrativa del Estado, en América Latina las instituciones de defensoría desarrollan además “funciones explícitas y prioritarias en la defensa de los derechos humanos (...) y competencia para que pueda transferir los expedientes al Ministerio Público” elemento esencial en la formulación de un mecanismo autorregulado de transparencia y control de la corrupción.

La identificación de la dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social requiere finalmente la identificación de mecanismos institucionales para la satisfacción de demandas sociales. Este proceso de relación entre demandas sociales y capacidades institucionales está en el centro de la problemática de la gobernabilidad.

Entendemos por gobernabilidad el efecto sobre la sociedad de la relación entre las demandas generadas desde abajo con las respuestas institucionales desarrolladas por el Estado. La gobernabilidad no supone un equilibrio permanente entre estas dimensiones, sino un proceso continuo de administración de desequilibrios específicos, generalmente temporales. La ausencia sistemática de satisfacción de ciertas demandas, o la persistencia de determinados desequilibrios de modo estructural crea problemas de gobernabilidad.

La cuestión de la gobernabilidad requiere entonces del análisis diferenciado de capacidades de respuesta por parte del Estado y posibilidades de formulación de demandas por parte de la sociedad. La resultante de este proceso crea umbrales de derechos y necesidades nuevas de integración social. En otras palabras, hace visibles dimensiones de exclusión social o integración limitada o precaria que se procura corregir.

Por el lado del Estado, la atención debe colocarse, como correctamente ha observado Grindle (1996), en la evolución de sus capacidades diferenciadas. Esta autora define como “capaz” un Estado que puede establecer y mantener en vigencia funciones económicas, técnicas, administrativas y políticas. Con arreglo al siguiente esquema: a) Capacidades institucionales: entendidas como la posibilidad de regular los intercambios políticos y económicos de la sociedad sobre la base de un conjunto de reglas de juego, conocidas y cumplidas. b) Capacidades técnicas: referidas a la definición y adecuada ejecución de políticas macroeconómicas. c) Capacidades administrativas: ligadas a la administración eficiente de una red de servicios e infraestructuras considerados básicos, tanto en el plano económico como en el social. Y d) Capacidades políticas relacionadas con la existencia de medios adecuados para la formación de demandas sociales, la representación de intereses y la resolución de conflictos. Adyacente a estas capacidades están los mecanismos de participación social y la posibilidad de rendición de cuentas y responsabilidad de los cuadros políticos. En síntesis, los elementos comúnmente referidos a la cuestión del buen gobierno.²⁶

26. Sobre la relación entre desarrollo y Buen Gobierno, véase World Bank, 1992.

Las reformas económicas desarrolladas en el marco de los programas mercado-dirigidos, impulsados por los organismos financieros internacionales, introducen distorsiones en la concreción de tales capacidades estatales. Sus posibilidades de respuesta institucional se erosionan por la evidencia de deslegitimación de la autoridad gubernamental, lo que favorece creciente conflictividad en torno a la definición y la interpretación de las reglas del juego político y económico. Las capacidades técnicas se han volcado hacia el reinado de los economistas tecnócratas, lo que confronta la posibilidad de desarrollo de formas participativas de gestión y definición de políticas. La prestación de servicios y las funciones de intermediación se limitan y con ello se afectan las capacidades administrativas del Estado y en cierto modo sus capacidades políticas. Se puede avanzar finalmente hacia un Estado cercenado de sus capacidades políticas, dadas las dificultades para ejercer mediación efectiva y superar las tendencias autoritarias del dominio tecnocrático, produciéndose así una ilusión de fortalecimiento de la sociedad civil que se “debe” hacer cargo de tareas abandonadas por el Estado.

Por el lado de la sociedad, como advierte Touraine (1996), el elemento central concierne la capacidad de agregación de demandas que se presenta como prerrequisito para la posibilidad de procesamiento político y fiscal por parte del Estado.

La capacidad de influencia política de la sociedad, el fortalecimiento de la ciudadanía política se enfrenta así con un desafío múltiple. Se requiere reconstruir la capacidad representativa de los partidos, reorganizar las posibilidades de agregación de intereses de las organizaciones sociales y confrontar un conjunto de prácticas “antisistema” que pueden erosionar no solamente las bases del acuerdo económico dominante sino también la legitimación misma del régimen político institucional.

Los actores se mueven en un nuevo espacio porque sus vínculos con el entorno externo se han modificado sustancialmente. La transnacionalización es cada vez más una cualidad generalizada y ello induce una transformación sustancial de las capacidades políticas de los actores sociales y aun del Estado. Para Marshall, el elemento político de la ciudadanía se refería “al derecho a participar en el ejercicio del poder político, tanto como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de los miembros que integren dicho cuerpo”. (pag. 8) En un entorno político disminuido, las posibilidades de ejercicio de la ciudadanía se limitan porque el control de las instituciones del poder representativo respecto de los asuntos del gobierno de la sociedad es cada vez menor, en contraste con el poder creciente de los flujos transnacionales de recursos y decisiones políticas, como es manifiesto en la condicionalidad de los organismos financieros internacionales.

El segundo aspecto central respecto de la cuestión de las políticas orientadas a la integración social, se refiere a la relación entre la gestión pública y la gestión privada. Como hemos observado, en América Latina la gestión de políticas destinadas a la integración social (que es un ámbito más amplio que el tradicionalmente relacionado con la política social) se ha visto disminuida por presiones fiscales y por la atención privilegiada de manifestaciones agudas de exclusión. Las políticas de compensación social se orientan a resolver, por un lado, la presión fiscal presionando por un uso más eficiente de los recursos de inversión social, y por el otro lado, se concentran en las dinámicas sociales que presentan mayor privación relativa. Ambas tendencias no ayudan a fortalecer las capacidades de atención de necesidades de integración más universales o de las necesidades de grupos que sin haber caído en condición de exclusión, se encuentran en situación vulnerable.

Respecto de la gestión privada, se observa en los países de menor desarrollo social relativo, una tendencia a la ampliación de la dependencia del financiamiento externo. Esta tendencia produce dos efectos: en primer lugar, no estimula el desarrollo de capacidades endógenas y sostenibles para el desarrollo futuro de programas de integración social; por otro lado, crea tendencias a la sustitución de funciones anteriormente localizadas en el Estado. Esta tendencia se manifiesta en la gestión desde organismos no gubernamentales de áreas completas de políticas de integración social. Ello ha permitido en términos generales reducir los costos burocráticos y aumentar la proporción neta de recursos destinados a la satisfacción de las demandas de los beneficiarios. No obstante, la mayoría de estas actividades se desarrollan en el marco de experiencias microsociales, de alcance limitado y de escasas posibilidades de replicación en espacios territoriales más amplios.

Existen posibilidad de desarrollos positivos para la formación de políticas de enfrentamiento con la exclusión social que se originan en la disputa entre ONG y Estado. Por ejemplo, Paz y Muguértgui (1998) señalan que la introducción de la perspectiva de género en las iniciativas de atención a los problemas de las mujeres bolivianas fue la respuesta de las ONG feministas a principios de los ochenta, luego de un par de décadas de asistencialismo desde el despacho de la Primera Dama. Cerca de una década después, en 1993, el Estado y las ONG consolidan una respuesta institucional con enfoque de género en el marco de la Subsecretaría de Asuntos de Género. Más adelante, en 1996, se avanza en un programa para la inclusión del enfoque de género en el ámbito municipal en el marco de un proyecto desarrollado por organizaciones no gubernamentales. Aunque el desarrollo de estas experiencias muestra todavía limitaciones (relacionadas especialmente con la sostenibilidad institucional) indican la importancia de la cooperación

Estado-ONG-organizaciones sociales para la formación y desarrollo de políticas públicas orientadas a la superación de déficit de integración social.

En una sugerente propuesta analítica, Adelantado *et al.* (1998:151-152) proponen distinguir esferas de actividad social dentro de las cuales funcionan líneas de desigualdad que corresponden con los niveles de exclusión cultural que aquí hemos propuesto. Las esferas de actividad son mercantil, estatal, doméstica-familiar y relacional; las líneas de desigualdad se refieren a antagonismos de clase, de sexo, de etnia y de edad. La función de las políticas sociales, orientadas a la integración social diríamos acá, es producir desplazamientos entre las esferas: “la política social define y gestiona las desigualdades; distribuyendo flujos de recursos de bienestar de un sector (mercantil, estatal, familiar y voluntario) a otro. Así la política social mercantiliza y desmercantiliza, pero también familiariza y desfamiliariza, estatiza y desestatiza y comunitariza y descomunitariza.”

En suma. A los contenidos específicos derivados de los campos en donde se puede observar tanto exclusión sociopolítica como cultural, es conveniente entonces generar condiciones institucionales para la ampliación de las posibilidades de respuesta pública, el mejoramiento de los recursos organizativos de la sociedad en procura de la organización y formación de demandas, y la convicción de que la respuesta pública alude a un espacio multidimensional, tanto público como privado, que va mucho más allá del tradicional enfrentamiento entre Estado y mercado como instrumentos de asignación de recursos.

CONCLUSIONES

La noción de exclusión social es competente conceptualmente porque permite captar procesos sociales que otros conceptos basados en la observación de privaciones materiales y de ingresos— especialmente la medición de pobreza— no son capaces de observar. La exclusión social es el resultado de un proceso multidimensional, históricamente condicionado y sensible a variaciones en el ambiente político, económico y social. Los elementos que entran en la ecuación de la exclusión no están vinculados en causalidades lineales sino en un proceso complejo de influencia recíproca. La noción de exclusión apunta más a la comprensión de los procesos y los mecanismos institucionales que a la ponderación específica de la situación particular. Por último, los excluidos son colectividades, grupos sociales y no individuos concretos.

Lo que muestra exclusión es el proceso que la genera y no el dato que indica una desventaja social relativa. Esto es importante porque la idea de exclusión o su opuesto positivo, integración social, no requiere de la

abolición de toda diferencia social. Una política de integración social aspira a la eliminación de los mecanismos y prácticas institucionales que producen exclusión social, pero no significa la superación de toda forma de desventaja o desigualdad social. En otras palabras, la medición del éxito de las políticas para enfrentar las distintas formas de la exclusión social tiene que ver con el desarrollo de un instrumental complejo de observaciones cuantitativas y cualitativas, que permitan identificar formas y prácticas institucionales que generan exclusión y que indique los mecanismos que permitan superarla, aun cuando las desigualdades persistan.

Comprendida entonces como expresión de la desventaja que grupos sociales experimentan como resultado de la presencia de instituciones y prácticas que discriminan o erosionan la satisfacción de sus derechos, la noción de exclusión resulta esencial, en complemento de formas de medición de desigualdad como la línea de pobreza y la distribución del ingreso, para el desarrollo de políticas de integración social. Estas políticas, al igual que el fenómeno que pretenden confrontar, son multidimensionales y heterogéneas: se trata de la vinculación positiva entre formas de intervención, pública y privada, estatal y mercantil, familiar o comunitaria, que procuran la disminución de la desigualdad o la desventaja social derivada de formas institucionales y prácticas sociales.

Algunas de estas prácticas y formas institucionales tienen efecto social agregado porque no discriminan a los sectores sociales que afectan en razón de características específicas como el ingreso, la ocupación, el sexo. La exclusión sociopolítica tiene estas características. Se trata de prácticas sociales que disminuyen la satisfacción de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos porque niegan funciones básicas del ejercicio de la política al sustraer la toma de decisiones del escrutinio público, evitar la supervisión de la gestión institucional, distorsionar los propósitos de la función de representación o simplemente apropiarse recursos públicos para el bienestar personal. Incluso la exclusión autoinducida que se expresa en forma de abstención electoral puede considerarse consecuencia de la valoración negativa de la ciudadanía respecto a la gestión política vigente. Por otra parte, la exclusión política expresa una gravedad mayor por tratarse de una forma de obstáculo a la posibilidad de incidencia de los distintos intereses sociales respecto de la toma de decisiones sobre asuntos públicos; decisiones que pueden al mismo tiempo generar otras formas de exclusión económica o cultural. Ello expresa con claridad la influencia circular, recíproca, de las distintas formas de exclusión.

La exclusión cultural tiene que ver con un proceso mucho más complejo y se manifiesta en efectos distribuidos socialmente. Se trata, por un lado, de la capacidad de acceso a las oportunidades derivadas de la revolución de la información y las comunicaciones, posibilidad estrechamente ligada

al desarrollo de las capacidades humanas por medio del proceso educativo. Pero el acceso a esta infraestructura y a esos medios simbólicos está mediado, en lo cultural, no por razones de ingreso o clase social, sino por desigualdades que no se originan en el proceso productivo: es el caso de la exclusión en razón del sexo (género determinada), de la edad, la etnia o especificidades como la religión o el país de origen.

Indudablemente la definición de estos órdenes de exclusión suponen una mayor complejidad operativa porque algunos procesos simplemente no son cuantificables o son difícilmente captables en encuestas de opinión. Por ello en términos metodológicos podemos advertir varias líneas de trabajo:

En primer lugar, la visibilización: Una medición de exclusión supone la observación de las distintas variables que entran en el análisis, su evolución en el tiempo y su diferenciación por grupos específicos. Así, por ejemplo, el que las mujeres ocupen alrededor del 12% de los puestos de elección parlamentaria en América Latina indica un déficit en la satisfacción de los derechos de ciudadanía política de las mujeres. Pero ese déficit adquiere la forma de exclusión cuando se constata su persistencia en el tiempo y la ausencia de mecanismos correctivos.

El segundo paso se relaciona con la formación de índices que permitan ponderar procesos políticos e institucionales. Así, por ejemplo, el mayor número de familiares en un gabinete presidencial o en fracciones legislativas enuncia grados mayores de exclusión política. La consulta del grado de conocimiento de la opinión pública del significado de conceptos como déficit fiscal, inflación, tasas de interés, por ejemplo, puede ser indicativo del grado de tecnocratismo de la toma de decisiones en política económica. Del mismo modo, el número de decretos ejecutivos en proporción de las leyes aplicadas para la adopción de programas de reforma puede indicar grados de transparencia y apertura a la búsqueda de opciones de política.

El tercer paso y final tiene que ver con la activación de mecanismos de expresión ciudadana. La exclusión social es también una categoría relativa porque depende de la percepción de los grupos sociales. Los excluidos en una sociedad respecto de una determinada dimensión, pueden encontrarse en mejor condición que los incluidos en la misma dimensión en otro país. Por ello, la indagación directa de la percepción de exclusión, entendida como insatisfacción de derechos ciudadanos, es esencial para la orientación de las políticas públicas orientadas a la integración social. Lo mismo vale para las opciones de política. Lo que integra socialmente cambia de país en país y de momento en momento. Una política agresiva de alfabetización puede ser inductiva de exclusión para grupos étnicos cuya supervivencia material y cultural depende mucho de la preservación de su lenguaje y sus costumbres.

San José, 13 de agosto de 1999

BIBLIOGRAFIA

- ACKERMAN, SUSAN ROSE. (1998). "Corruption And Development". En Pleskovic, Boris And Stiglitz, Joseph E. *Annual World Bank Conference On Development Economic*. Washington, D. C.
- ADELANTADO, JOSÉ; NOGUERA, JOSÉ A.; RAMBLA, XAVIER; SÁEZ, LLUÍS. (1998). "Las Relaciones entre Estructura y Política Sociales: Una Propuesta Teórica". En *Revista Mexicana De Sociología*. 3/98: 123-156.
- ANSALDI, WALDO. (1995). "Gobernabilidad Democrática y Desigualdad Social". En Estudios Sociales, *Revista Universitaria Semestral*. Año V, No. 9, Santa Fe, Págs. 9-35.
- AUYERO, JAVIER. 1998. "Todo por amor, o lo que quedó de la herejía. Clientelismo populista en la Argentina de los noventa". En Burbano De Lara, Felipe. *El Fantasma del Populismo. Aproximación a un Tema (Siempre) Actual*. Caracas, Nueva Sociedad. Págs.81-118.
- AYALA CORAO, CARLOS. (1998). "El Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos". En *Contribuciones*. (4): 71-87.
- AYALA LASSO, JOSÉ. (1998). "La Declaración de los Derechos Humanos de Las Naciones Unidas y su Importancia para América Latina". En *Contribuciones*. (4): 15-25.
- AZAOLA, ELENA. (1994). "Pobreza, Infancia Y Delincuencia". En *Nueva Sociedad* 131/94: 144-155.
- BALAM, CHILAM. "Vulnerabilidad y Exclusión en América Latina". En Bustelo, Eduardo, Minujin, Alberto (Editores). *Todos Entran. Propuesta para Sociedades Incluyentes*. Colombia. Unicef-Santillana.
- BANCK, GEERT A. (1999). "Clientelism And Brazilian Political Process: Production And Consumption of a Problematic Concept". En Nas, Peter J. M. y Silva, Patricio. *Modernization. Leadership, And Participation*. Leiden University Press. The Netherlands.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO,BID. (1998). *América Latina frente a la Desigualdad. Progreso Económico y Social en América Latina*. Informe 1998-1999. Washington, D. C.
- BARRIG, MARUJA. (1998). "Mujer y Desarrollo: Nosotras no eramos Todas". En Largo, Eliana (Editora). *Género en el Estado. Estado del Género*. Isis, Internacional. Ediciones De Las Mujeres No. 27. Santiago, Chile.
- BÉJAR A., LUISA. (1998). "Democracia y Representación Parlamentaria en México" (Notas sobre un Proyecto de Investigación). En *Revista Mexicana de Sociología*. 2/98: 289-305.
- BENNETT, LYNN. (1998). "Changing the Bank's Approach to Poverty Analysis and Action: Challenges and Opportunities For Inter-Disciplinary Work In The New Bank." En *Social Development*. The World Bank.
- BOTTOMORE, TOM. (1992). "Citizenship and Social Class, Forty Years On". En Marshall, T. H. And Bottomore, Tom. *Citizenship and Social Class*. Pluto Press. London. Concord, Mass.

- BURBANO DE LARA, FELIPE. (1998). *El Fantasma del Populismo. Aproximación a un Tema (Siempre) Actual*. En Nueva Sociedad.
- BUSTELO, EDUARDO Y MINUJIN, ALBERTO. (1998). "Política Social e Igualdad". En Bustelo, Eduardo, Minujin, Alberto (Editores). *Todos Entran. Propuesta Para Sociedades Incluyentes*. Unicef, Colección Cuadernos 30 Debate, Santillana. Colombia.
- CAMOU, ANTONIO. (1998). "Saber Técnico y Política en los Orígenes Del Menemismo". En *Perfiles Latinoamericanos*. 12/98: 85-107.
- CARDONA, ROCAEL. ET AL. (1999). *Desigualdades Sociales y Pobreza en la Globalización. Socioterritorialidad, Descentralización y Políticas Municipales. Estudio Comparado entre San José y Rotterdam*. FLACSO, San José. En prensa.
- CÁRDENAS, VÍCTOR HUGO. (1998). "Los pueblos indígenas, derechos humanos y democracia en América Latina." En *Contribuciones*. (4): 103-116.
- CARTAYA, VANESSA; MAGALLANES, RODOLFO; DOMÍNGUEZ, CARLOS. (1997). *Venezuela: Exclusion And Integration- A Synthesis In The Building?*. Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, Caracas, Venezuela. Intenational Institute For Labour Studies, Geneva.
- CLERT, CARINE. (1997). El Enfoque de Exclusión Social. Elementos Analíticos y Aportaciones para la Discusión sobre la Pobreza y el Desarrollo Social en América Latina." En *Pensamiento Iberoamericano*. Enero-Junio. (31):425-436.
- CASAÚS, MARTA. (1992). "La metamorfosis de las oligarquías centroamericanas". En *Revista Mexicana de Sociología*. (3):69-114.
- CASILLAS, RODOLFO. (1992). "Las migraciones centroamericanas en México." En Rodolfo Casillas, Comp. *Los Procesos Migratorios Centroamericanos y sus Efectos Regionales*. México. FLACSO.
- DEL CID, JOSÉ RAFAEL Y KRUIJT, DIRK. (1997). *Los Pobres Cuentan. Pobreza y Gobernabilidad en Honduras*. FLACSO, San José.
- DUHAU, EMILIO. (1997). "Las Políticas Sociales En América Latina: ¿Del Universalismo Fragmentado a la Dualización?. En *Revista Mexicana de Sociología*. 2/97: 185-207.
- FIGUEIRA, FERNANDO Y RODRÍGUEZ, JORGE. (1996). "Desarrollo Económico y Desarrollo Social: Una Aproximación Política al Problema del Déficit y Superávit Social en América Latina". En *Cuadernos Del Claeb*. No. 77. Montevideo, Págs. 91-113.
- FIGUEROA, TEOFILO ADOLFO. (1996). *Social Exclusion And Inequality In Peru*. International Institute For Labour Studies. En Research Series 104. United Nations Development Programme.
- FLACSO, PNUD, UNOPS, PRODERE. (1995). *Análisis de la Exclusión Social a nivel Departamento. Los Casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala*. San José.
- FRIEDMAN, ELISABETH J. (1998). "Paradoxes Of Gendered Political Opportunity In The Venezuelan Transition To Democracy". En *Latin American Research Review* 3/98: 87-135. Vol. 3.
- GARCÍA LAGUARDIA, JORGE MARIO. (1998). "Los Defensores del Pueblo y los Problemas de los Derechos Humanos en América Latina". En *Contribuciones*. (4): 89-102.

- CARTALLA, VANESSA; MAGALLANES, RODOLFO Y DOMÍNGUEZ, CARLOS. (1997). *Venezuela: Exclusion and Integration- A synthesis in the building?*. ILS. Geneva.
- GRINDLE, MARILEE. (1996). *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin Americocas and Africa*. Cambridge University Press.
- GUZMÁN, VIRGINIA. (1998). "La Equidad de Género Como Tema de Debate y de Políticas Públicas". En Largo, Eliana (Editora). *Género en el Estado. Estado del Género*. Isis, Internacional. Ediciones de las Mujeres No. 27. Santiago, Chile.
- HAAN, ARJAN DE Y MAXWELL, SIMON. (1998). *Poverty And Social Exclusion in North and South*. IDS. Bulletin No. 1, Vol. 29.
- HABERMAS, JÜRGEN. (1994). "Citizenship And National Identity". En Steenbergen Bart Van. *The Condition Of Citizenship*. Sage Publications Ltd. London.
- HELD, DAVID; MCGREW, ANTHONY; GOLDBLATT, DAVID; PERRATON, JONATHAN. (1999). *Global Transformations. Politics, Economics And Culture*. Oxford.
- ILO-IILS. (1995). *Social Exclusion in Latin America*. Regional Forum. Lima, Perú.
- JOHNSTON, MICHAEL. (1993). "Political Corruption: Historical Conflict and the Rise of Standars". In Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds. *The Global Resurgence of Democracy*. The Johns Hopkins University Press.
- _____. (1998). "What Can Be Done About Entrenched Corruption?". En Pleskovic, Boris And Stiglitz, Joseph E. *Annual World Bank Conference On Development Economic*. The World Bank, Washington, D. C.
- LANZARO, JORGE. (1998). "Uruguay: Las Alternativas de un Presidencialismo Pluralista". En *Revista Mexicana de Sociología*. 2/98: 187-215.
- MARSHALL, T. H. (1992). "Citizenship and Social Class". En Marshall, T. H. And Bottomore, Tom. *Citizenship and Social Class*. Pluto Press. London. Concord, Mass.
- MARSIGLIA, JAVIER. (1994). "Sociedad Civil Y Estado: Relaciones en Tránsito. (Un Aporte para el Análisis de la Intervención Social)". En *Cuadernos Del Claeh*. No. 77. Montevideo, Págs. 133-143.
- MATEOS DÍAZ, Araceli y Rivas Pérez, Cristina. (1998). "Algunas Observaciones sobre la Elite Parlamentaria Latinoamericana". En *Revista Mexicana de Sociología*. 2/98: 307-329.
- MINUJIN, ALBERTO. (1998) "Vulnerabilidad y Exclusión en América Latina." En Bustelo, Eduardo, Minujin, Alberto (Editores). *Todos Entran. Propuesta Para Sociedades Incluyentes*. Unicef, Colección Cuadernos 30 Debate, Santillana. Colombia.
- MINUJIN, ALBERTO Y BUSTELO, EDUARDO. (1997). "La Política Social Esquiva" en Menjívar, Rafael , Kruijt , Dirk y Van Vucht Tijjsen, Lieteke. (Eds.). *Pobreza, Exclusión y Política Social*. San José, FLACSO.
- MINUJIN, ALBERTO. ED. (1992). *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres. Efectos de la crisis en la sociedad argentina*. UNICEF-Losada.
- MORALES, ABELARDO Y CASTRO, CARLOS. (1999). *Inmigración laboral nicaragüense en Costa Rica*. FLACSO-FES-IIDH-Defensoría de los Habitantes. San José.
- MORALES, ABELARDO Y CRANSHAW, MARTA. (1998). *Mujeres adolescentes. Inmigración entre Nicaragua y Costa Rica*. FLACSO-UE. San José.

- MOSER, CAROLINE O. N. (1998). "Planificación de Género. Objetivos y Obstáculos". En Largo, Eliana (Editora). *Género en el Estado. Estado del Género*. Isis, Internacional. Ediciones De Las Mujeres No. 27. Santiago, Chile.
- NEOCLEOUS, MARK. (1995). "From Civil Society To The Social". London School Of Economics. Vol. 46. Issue No. 3.
- NOHLEN, DIETER. (1994). *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Universidad Nacional Autónoma de México. Fondo de Cultura Económica. México.
- PACHANO, SIMÓN. (1998). "Presidencialismo y Parlamentarismo". En *Revista Mexicana De Sociología*. 3/98: 21-42.
- PAZ RAMÍREZ, MARIEL Y MUGUÉRTEGUI NAVIA, LIGIA. (1998). "Bolivia: Hacia la Construcción de una Agenda de Género en el Ambito Rural". En Largo, Eliana (Editora). *Género en el Estado. Estado del Género*. Isis, Internacional. Ediciones De Las Mujeres No. 27. Santiago, Chile.
- PEELER, JOHN. (1998). *Building Democracy in Latin America*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- QUINTI, GABRIELLE. (1999). "Exclusión Social: El Debate Teórico y los Modelos de Medición y Evaluación." En Jorge Carpio e Irene Novacovsky (Comp.) *De Igual a Igual. El Desafío del Estado ante los Nuevos Problemas Sociales*. FCE-SIEMPRO-FLACSO. Buenos Aires.
- RAMOS, MARÍA LUISA. (1997). "Variables Determinantes de las Creencias y los Valores de la Elite Parlamentaria en Venezuela". En *Revista Mexicana De Sociología*. 1/97: 69-88.
- RAZAVI, SHAHRA. (1998). *Gendered Poverty And Social Change And Issues Paper*. Discussion Paper. Unrisd, Sida, Undp.
- RENZI, MARÍA ROSA Y KRUIJT, DIRK. (1997). *Los Nuevos Pobres. Gobernabilidad y Política Social en Nicaragua*. FLACSO, San José.
- REPETTO, FABIÁN. (1996). "Estado y Pobreza en América Latina: Perspectivas de un Vínculo en Transformación". En *Perfiles Latinoamericanos*. 8/96: 173-200.
- ROBINSON, WILLIAM. (1997). *Transnational processes im Central America: A study on Globalization and Social Change. Paper presented at the LASA Congress*. Guadalajara.
- ROLPH TROUILLOT, MICHEL. (1999). *Social Exclusion in the Caribbean*. Paper presented at the Social Exclusion and Poverty Reduction Workshop in the Latin American and in the Caribbean Region. The World Bank. May 26-27.
- RODRÍGUEZ HERRERA, ADOLFO. (1998). "El Gran Desafío de la Seguridad Social". En Rodríguez Herrera, Adolfo (Editor). *América Latina. Seguridad Social y Exclusión*. San José, Costa Rica.
- SAITH, RUHI AND BARBARA HARRISS-WHITE. (1998). *Gender Sensitivity Of Well-Being Indicators*. Unrisd, Sida, Undp. Geneva, Switzerland.
- SEN, AMARTYA. (1995). *Inequality Reexamined*. Harvard University Press.
- SERRAFERO, MARIO. (1998). "Presidencialismo y Parlamentarismo en América Latina: Un Debate Abierto". En *Revista Mexicana de Sociología*. 2/98: 165-186.

- SILVA, PATRICIO. (1999). "Political Leadership, Culture, And Legitimacy In The Third World". En Nas, Peter J. M. Y Silva, Patricio. *Modernization, Leadership, And Participation*. Leiden University Press. The Netherlands.
- SILVERT, KARMAN H. (1977). "Leadership Formation and Modernization in Latin America" en K.H. Silvert. *Essays in Urdenstanding Latin America*. Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues.
- STEENBERGEN, BART VAN. (1994). "Towards A Global Ecological Citizen". En Steenbergen Bart Van. *The Condition Of Citizenship*. Sage Publications Ltd. London.
- STIRRAT R. L. Y HEIKO HENKEL. (1997). "The Development Gift: The Problem Of Reciprocity In The Ngo World". En *Annals, Aapss*, 554.
- SPOSATI, ALDAÍZA; COORDINATOR. (1996). *Social Exclusion/Inclusion Map Of The City Of Sao Paulo. Mimeo*.
- STONE, SAMUEL. (1974). *La dinastía de los conquistadores*. Editorial Costa Rica. San José.
- SOCIAL DEVELOPMENT PAPERS. (1998). *Making Development More Inclusive And Effective*. Social Development Update Paper Number 27. The World Bank. Washington, D. C.
- SOJO, CARLOS. (1995). "En el nombre del padre. Patrimonialismo y Democracia en Costa Rica". En Manuel Rojas Bolaños y Carlos Sojo. *El Malestar con la Política*. San José, FLACSO.
- _____. (1997). *Los de en Medio. La nueva pobreza en Costa Rica*. San José, FLACSO.
- _____. (1999). *Democracias con Fracturas. Gobernabilidad, Reforma Económica y Transición en Centroamérica*. San José, FLACSO.
- STREETEN, PAUL. (1997). "Nongovernmental Organizations And Development". En *Annals, Aapss*, 554.
- TIRONI, EUGENIO. (1995). "Algunas Reflexiones sobre Política Social y Pobreza". En *Estudios Públicos*, 59.
- TOURAINÉ, ALAIN. (1996). *¿Qué es la Democracia?* México. FCE.
- TURNER, BRYAN S. (1994). "Postmodern Culture/Moderns Citizens". En Steenbergen Bart Van. *The Condition Of Citizenship*. Sage Publications Ltd. London.
- VILAS, CARLOS. (1998). "La Democratización en los Escenarios Postrevolucionarios de Centroamérica. Antecedentes y Perspectivas." En Ana Sofía Cardenal y Salvador Martí i Puig. (Comps.) *América Central. Las Democracias Inciertas*. Barcelona. UAB-Tecnos.
- ZENTENO, RENÉ M. Y MASSEY, DOUGLAS S. (1999) "Especificidad Versus Representatividad: Enfoques Metodológicos en el Estudio de la Migración Mexicana hacia Estados Unidos". En *Estudios Demográficos y Urbanos* 40/99:75-116.
- WORLD BANK. (1992). *Governance and Development*. Washington D.C. The World Bank.

