

# Nueva Sociedad Separatas

Fernando Calderón  
**Política, equidad y pobreza**

Texto aparecido en

Fernando Calderón: *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo.*  
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales - ILDIS /  
Friedrich Ebert Stiftung - FES (Bolivia) / Nueva Sociedad, Caracas,  
2002, pp 113-137.



## Capítulo 5

### Política, equidad y pobreza

La sociedad es un drama cotidiano permanentemente alimentado por relaciones sociales que la organizan y por actores que la representan, líderes e instituciones que le dan vida y la transforman. En las sociedades contemporáneas, y principalmente en las latinoamericanas, en el centro del drama habitan la injusticia social y la pobreza. En el continente, lo central ya es marginal y el mundo moderno está en su mayoría poblado por pobres. Sin mayores elucubraciones, se puede concluir que vivimos en una humanidad en múltiples sentidos muy miserable, especialmente porque la pobreza está asociada con una enorme concentración de riqueza y mezquindad.

Si se observa la información más general sobre la diferenciación social en las sociedades contemporáneas y se analizan sus tendencias, es claro que, si bien han existido importantes avances en varios aspectos del desarrollo social, en lo fundamental las brechas y las inequidades persisten y tienden a ampliarse en variados sentidos e intensidades a lo ancho y largo del mundo. Tanto que las diferencias entre las sociedades periféricas y las avanzadas tienen ya rasgos estructurales, lo que demanda una solución también de carácter estructural<sup>1</sup>. En este marco, es imprescindible romper con la visión economicista de la pobreza. Ella no es un sistema de atributos estadísticos; está más bien definida por las relaciones sociales a las que las personas pertenecen. Por eso sus adjetivos son importantes, pues no sólo son distintos los/las pobres rurales de los/las pobres urbanos, sino que también existen importantes diferencias según sexo, edad y cultura, asociadas con procesos y mecanismos específicos de funcionamiento de la economía, la cultura y la política. Por eso cualquier estrategia exitosa de lucha contra la pobreza es compleja, de geometría variable y tiene que partir de una visión integrada, crítica, sistémica y participativa.

Para empezar, la cuestión de la pobreza es inseparable de los temas de la igualdad y de la expansión de libertades políticas, pues ambas son el principal recurso con que pueden contar las sociedades y las personas para

---

<sup>1</sup> Los datos que brinda el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad del ingreso o consumo, son elocuentes al respecto, como se ve en el cuadro de la siguiente página.

desarrollarse (Sen 1999). En esa óptica, los valores, las aspiraciones y la subjetividad de las personas y de las comunidades tienen un valor fundacional. Desde allí se deben tratar de realizar los juicios analíticos y políticos sobre la pobreza. En síntesis, en este capítulo se busca adecuar la noción de pobreza a las capacidades de acción de una sociedad sobre sí misma. Si no se reconoce que, respetando las diferencias, todos somos iguales, nunca se eliminará la exclusión del otro distinto de uno. En la región, como ya se mencionó, son los movimientos que persiguen introducir una carga ética en la política los que actualmente están planteando con relativa fuerza la idea de equidad en la diferencia. Sobresalen, al respecto, las demandas de movimientos de género, religiosos y, muy especialmente, indígenas<sup>2</sup>. La pobreza y la inequidad se deben comprender a partir de juicios éticos asociados con la posibilidad concreta y práctica de desarrollar una propuesta viable de sociedades más aceptables y menos miserables. Es imprescindible una visión de una sociedad deseada pero también posible.

País	Clasificación IDH	Año de la encuesta	Índice de desigualdad		Coeficiente de Gini <sup>b</sup>
			10% más rico al 10% más pobre <sup>a</sup>	20% más rico al 20% más pobre <sup>a</sup>	
Noruega	1	1995	5,3	3,7	25,8
Estados Unidos	6	1997	16,6	9,0	40,8
Japón	9	1993	4,5	3,4	24,9
Rep. de Corea	27	1993	8,4	5,3	31,6
Eslovaquia	35	1992	3,6	2,6	19,5
Chile	39	1996	33,7	18,2	57,5
México	51	1996	26,4	14,3	51,9
Belarús	53	1998	3,9	2,9	21,7
Colombia	62	1996	42,7	20,3	57,1
Brasil	69	1997	48,7	24,4	59,1
China	87	1998	12,7	8,0	40,3
Bolivia	104	1997	91,4	32,0	58,9
Egipto	105	1995	5,7	4,0	28,9
Guatemala	108	1998	29,1	15,8	55,8
India	115	1997	9,5	5,7	37,8
Uganda	141	1996	9,9	6,4	37,4

<sup>a</sup> Los datos muestran la relación entre la participación en el ingreso o consumo del grupo más rico y la del grupo más pobre.

<sup>b</sup> En el coeficiente de Gini, un valor de 0 representa igualdad perfecta y un valor de 100, desigualdad perfecta.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de UNDP 2001, pp. 186-189.

2. Existe numerosa bibliografía sobre movimientos sociales de este tipo. Entre otras, v. Álvarez y Escobar; Jelin 1985, 1987a y 1987b; Massolo; Castells 1997<sup>a</sup>, caps. 2 y 4; Rojas.

Vale la pena insistir en que estos juicios suponen valores y tolerancia hacia el otro, lo que coloca el tema de la justicia social como telón de fondo de cualquier estrategia de desarrollo. En este sentido, es fundamental comprender cómo se distribuye la justicia en una sociedad determinada y, aún más, cómo se distribuye la justicia en una sociedad tendientemente globalizada. Si se miran las relaciones sociales desde la cultura democrática –que, como se viene argumentando desde el primer capítulo, es plural y conflictiva por definición–, se necesitaría construir una óptica colectiva sobre la misma justicia. Es la subjetividad de la comunidad democrática la que debe interpretar y dar sentido a la idea de justicia y además debe promover la participación ciudadana.

Precisamente por esto la deliberación es el principal recurso para redefinir la equidad y la justicia social. La justicia sólo puede surgir desde la deliberación de una comunidad política determinada, que en los tiempos modernos asume rasgos crecientemente internacionalizados. No obstante, esta perspectiva supone que las personas y los actores del drama social estén, o busquen estar, conscientes, como seres capacitados, para tomar decisiones con otros sobre las orientaciones de su sociedad. Aquí se está argumentando no sólo por la búsqueda de una acción colectiva sustantivamente racional, sino también por una acción políticamente eficiente que oriente la evolución del poder público en la sociedad. La acción será sustantivamente racional en la medida en que se refiera a valores, al pluralismo constituyente de las sociedades modernas y al sentido autónomo de la acción colectiva, y será políticamente eficiente si se concibe a la deliberación como un medio práctico de desarrollo. Ello supone que el orden de valores de una comunidad no responde necesariamente a imperativos universales, sino a las identidades, historias y prácticas culturales de las comunidades en cuestión. Lo que aquí se argumenta es que el sentido pluralista, y/o la construcción del mismo, depende de cada comunidad y no viene dado por valores que se imponen desde afuera. Como ya se mencionó capítulos atrás, al menos en buena parte de las culturas latinoamericanas –como la andina, la maya, la afro-latinoamericana, etc.– posiblemente se ha desarrollado una serie de valores y prácticas culturales que refuerzan la cultura democrática y la hacen más universal. A este propósito, p. ej., es interesante observar los significados distintos de la pobreza en la cultura occidental y la andina. En la primera, ésta proviene del latín *pouvertas*, que significa estéril, improductivo; mientras que en quechua pobreza se dice *waqcha* o *waycha*, que significa huérfano, sin padre, madre

o comunidad, es decir, sin lazo social. Por eso es distinto ser pobre en el norte de Potosí que en una calle de Manhattan.

En este sentido, el aumento de las capacidades políticas deliberativas de una sociedad constituye una condición fundamental para desarrollar una noción pluralista de justicia, una noción construida en función de los significados socioculturales de una sociedad moderna y compleja. Nuevamente parece muy sugerente la noción de *igualdad compleja* que ha desarrollado Michel Walzer. En ella se busca una igualdad de voz en el reparto entre los miembros de determinada comunidad política (la deliberación y la equidad en los actos de habla, se diría aquí). Se trataría de una igualdad que posibilite a los ciudadanos determinar la distribución de los bienes públicos en las distintas esferas de la distribución, lo que generaría una suerte de igualdad final, resultante del equilibrio entre las variadas esferas que el proceso de diferenciación de la sociedad moderna supone (Walzer 1993 y 1998; Miller/Walzer).

Este concepto, en la perspectiva del presente libro, se hace más práctico cuando se relaciona con el proceso de diferenciación funcional de las sociedades complejas trabajado en capítulos anteriores, pues la equidad compleja se vuelve más importante cuando se constata que se da en una sociedad con una alta diferenciación funcional. Así, a mayor diferenciación funcional, mayor necesidad de igualdad compleja y de espacios públicos de deliberación que puedan destacar los temas de debate y transformarlos en acuerdos y resultados que puedan ser públicamente evaluables. En otras palabras, la deliberación vendría a ser también una fuerza de equidad y justicia y de genuina lucha contra la pobreza.

En el texto que sigue, en primer lugar, se analizará críticamente la pobreza y la equidad en sociedades complejas y periféricas como las latinoamericanas; en segundo lugar, se hará una crítica de los fundamentos de las actuales políticas contra la pobreza; en tercer lugar, se problematizará el concepto de pobreza a partir de las construcciones metodológicas en boga y, finalmente, se retomará la idea de una fructífera relación entre política deliberativa e integración social.

## **Igualdad y pobreza**

Como ya se mencionó, el actual proceso social de modernización-globalización ha sido caracterizado como altamente complejo<sup>3</sup>. Tal comple-

jjidad se expresaría principalmente a través de tres aspectos: 1) una creciente diferenciación social y funcional que vuelve problemáticos los procesos de cambio social; 2) una creciente exclusión y fragmentación económica y social y, derivado de ésta, 3) una gran inequidad expresada en las estructuras sociales que obstaculiza el logro de niveles más altos de integración social. Junto con este proceso, la crisis del Estado ha puesto en evidencia la fragilidad institucional sobre la cual descansaban las posibilidades de ejercicio de los derechos ciudadanos, vinculando estrechamente tales posibilidades con el tema de la pobreza. En este marco, una lectura de la pobreza debería asociarse al análisis de los límites de la ciudadanía y de los obstáculos impuestos por estructuras socioeconómicas altamente inequitativas.

En el ámbito económico, como consecuencia de los procesos inflacionarios y de ajuste estructural, entre otros factores, la diferenciación social mencionada se expresa a través de la creciente inequidad de la estructura, reflejada en una regresiva distribución del ingreso que ha profundizado los grados de pobreza generando mayor exclusión social. Una de las consecuencias de la inequidad en la distribución del ingreso es la migración de gran parte de la población; los procesos migratorios toman distintas direcciones: campo-campo, ciudad-ciudad y campo-ciudad, siendo esta última –según las estadísticas– la orientación más importante. Sin embargo, los límites estructurales de las ciudades impiden la absorción plena de los inmigrantes, acentuando su exclusión social y económica o integrándolos en condiciones de gran injusticia y discriminación, que también son formas de exclusión y marginalidad. El abismal crecimiento del número de pobres urbanos puede ser comprendido en esta lógica. En el contexto nacional, la diferenciación social se expresa en una creciente distancia entre clases sociales, entre regiones (ricas y pobres), entre culturas (siendo los indígenas los más excluidos) y por razones de género (p. ej., las mujeres acceden al mercado laboral con un costo muy alto de discriminación salarial).

En el plano político, uno de los efectos centrales de tal diferenciación ha sido la fragmentación de los actores sociales históricos y las dificultades de los sistemas de partidos de procesar y diferenciar los procesos de complejización de lo social. Dichos actores, al fragmentarse, se han vuelto

---

3. V., entre otros, Dahrendorf; Germani 1985; Giddens; Haferkamp/Smelser. Para la situación latinoamericana puede consultarse Calderón/Lechner 1996.

más reactivos que proactivos y atraviesan un fuerte proceso de aislamiento y localismo, lo que puede observarse, p. ej., en la pérdida de capacidad del movimiento obrero para negociar demandas, en la baja representación de los partidos políticos y en la proliferación de múltiples y pequeños movimientos sociales que no logran articular propuestas en torno de una visión de la sociedad más amplia que la restringida a la defensa de sus intereses específicos. Esta situación debilita aún más la representación social y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

En el ámbito urbano, los fuertes cambios de la estructura económica, tales como la desindustrialización y la reconversión industrial –que han debilitado profundamente los movimientos sindicales–, el aumento de la población inmigrante rural a las ciudades en busca de fuentes de trabajo, la falta de movilidad social ascendente, la terciarización e informalización creciente de la economía urbana y la incapacidad de las políticas urbanas de cubrir las necesidades de la población de las ciudades, esos cambios, repito, han profundizado la diferenciación social, segregando y redefiniendo un dualismo crónico urbano. Entre las consecuencias de este fenómeno, es posible mencionar los altos niveles de inseguridad en la vida cotidiana de las ciudades, reflejados tanto en la incapacidad de gran parte de la población de acceder a bienes y servicios hoy privatizados como en la creciente desconfianza hacia el otro a quien se desconoce y en el temor al desempleo; por otra parte, la pauperización de los sectores medios urbanos en varios países de América Latina ejemplifica también otro de los efectos de los procesos de modernización en términos de diferenciación social (v. PNUD-Chile 1998; G Karasimeonov et al.; UNDP 1994; y Pronagob/PNUD-Bolivia / Ildis).

En el contexto rural, dicha diferenciación ha impactado fuertemente la estructura agraria, que tendría hoy un carácter dual (Calderón/Chiriboga/Piñeiro, p. 55), pues, se encuentran, por un lado, los empresarios agrícolas y, por otro, los campesinos. Sin embargo, al interior de estos dos grupos existe una alta segmentación: entre los primeros están desde quienes han incorporado alta tecnología hasta latifundistas propios de relaciones precapitalistas de producción. Entre los campesinos se encuentran desde quienes han podido implementar una cierta tecnificación en sus sistemas productivos hasta quienes, constituyendo la gran mayoría, son semi-asalariados o asalariados sin tierras y tienen inmensas dificultades para acceder al mercado. La diferenciación económico-productiva se expresa en los planos social y político: mientras que los campesinos que poseen

mayores ventajas en términos productivos tienen una cierta organización y pueden defender y negociar sus intereses, la capacidad de organización económica y productiva de los campesinos más débiles es escasa, no pudiendo ejercer presión social para hacer escuchar sus demandas. Es decir, los campesinos económicamente más pobres son también los más vulnerables en términos de representación social y política, es decir, de representación ciudadana.

Por su parte, la crisis del Estado de bienestar en países de la periferia o del Estado corporativo-patrimonialista latinoamericano profundizó los efectos perversos de la diferenciación social ante la necesidad de enfrentar cambios en su funcionamiento y estructura, aceptando sus límites como instancia integradora. De acuerdo con la ideología neoliberal, el mercado habría sustituido al Estado en su rol integrador. Así, la incapacidad actual del Estado de bienestar en países periféricos para dar respuesta a la reestructuración de la economía mundial ha otorgado un papel protagónico al mercado “en la organización de las relaciones sociales en desmedro del Estado y de los regímenes políticos. El problema es que en nuestros países el mercado, por su insuficiente dinamismo, no puede ser un eficaz integrador social” (Calderón/Dos Santos 1991b, p. 32). El mercado es incapaz de representar, coordinar y/o brindar un imaginario social común, generando un vacío en la población –que apela a una lógica individualista para “salvarse”– y socavando los lazos de solidaridad social<sup>4</sup>.

El rol preponderante que viene cumpliendo el mercado debilita aún más los mecanismos de representación política y social de expresión de demandas de los ciudadanos, quienes, a la vez, se retrotraen cada vez con mayor fuerza al ámbito privado, alejándose de las organizaciones sociales politizadas u orientadas a la actividad partidaria, al tiempo que aumenta la importancia de su rol en tanto consumidores, al menos en el plano

---

4. “Tal erosión del lazo social provoca una “des-solidarización [que] tiene su precio: las ventajas obtenidas individualmente se pagan con una inseguridad generalizada de todos” (Calderón/Lechner 1996, p. 9). Lechner, además, apunta que: “La experiencia latinoamericana pone en evidencia que el mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social. Por el contrario, acentúa las desigualdades sociales, fomenta la exclusión y generaliza las tendencias de desintegración. Las dinámicas desintegradoras del mercado hacen patentes sus limitaciones como instancia coordinadora (...). Además, la función coordinadora del mercado no cumple las otras dos dimensiones típicas de la coordinación política: la representación y la conducción (...). La dimensión simbólica de la coordinación pone en entredicho el postulado neoliberal del “individualismo radical” como única conducta racional. Como indican los puntos anteriores, no hay coordinación social sin que los individuos junto con maximizar sus beneficios egoístas también se orienten por cierto bien común” (Lechner 1996, p. 5).



simbólico, en desmedro de su papel de ciudadanos. Este panorama tiene un efecto también sobre las políticas públicas que en algunos casos tienden a disminuir, así como sobre la efectividad de las redes sociales de solidaridad, debilitando el propio régimen democrático. Este fenómeno latinoamericano también se da en otras partes; en Estados Unidos, p. ej., el desarraigo democrático y los procesos de empobrecimiento se asocian a una continua y amplia erosión del compromiso cívico y del capital social (v. Putnam). La disociación entre acción individual (desde la visión del mercado) y acción colectiva (desde la perspectiva estatal) debería ser menor en función de un Estado que reformule la orientación de sus valores y dé mayor atención a la cuestión social. El Estado patrimonialista estuvo asociado a la institucionalización de lo social –y en tal sentido a la extensión de la ciudadanía– y a valores como progreso, igualdad e integración, entendidos sobre todo desde el punto de vista económico. Hoy sería necesaria una reformulación de esas orientaciones ante el fracaso del mercado como mecanismo integrador, subrayando la necesidad de mantener valores morales como la solidaridad y la defensa de la equidad y la igualdad.

Por otra parte, los procesos de diferenciación funcional se expresan en la creciente autonomía de los distintos campos de la sociedad, como la economía, la justicia, la ciencia y la política, que funcionan, en apariencia, cada vez más independientemente, dificultando una visión integral del orden social. Así, p. ej., las políticas sociales se formulan desde una perspectiva tecnocrática sin considerar la debilidad e inequidad de la estructura económica y social de los países como raíz de la pobreza; de este modo, las políticas quedan transformadas en un fin y no en un medio. Cada campo parece tener su propia lógica sin vincularse entre sí bajo una racionalidad única. En el plano del imaginario social nacional esta diferenciación tiene un alto costo en términos de sentimiento de pertenencia a una comunidad<sup>5</sup>, lo que también conduce a un retraimiento hacia lo privado así como a un debilitamiento de los lazos sociales de solidaridad, como ya ha sido mencionado.

La idea que se propone aquí es que los procesos de diferenciación social y funcional están vinculados con crecientes niveles de exclusión y pobreza, los cuales aumentan la percepción de la desigualdad como un fenómeno que, en lugar de disminuir, se va profundizando, en un contexto de

---

5. Schnapper (1994) plantea que la construcción nacional implica una noción de comunidad asociada con una noción de relaciones sociales diferenciadas.

debilitamiento del ejercicio ciudadano como efecto de los mismos procesos de exclusión social. El tema de la percepción de las desigualdades como un fenómeno de injusticia creciente ha sido trabajado recientemente por varios autores (v. Sen 1995; Fitoussi/Rosanvallon). En primer lugar, las desigualdades estructurales, referidas, p. ej., a la distribución del ingreso, el acceso a la educación y la salud, a bienes y servicios básicos, etc., han aumentado; pero, al mismo tiempo, han surgido nuevas desigualdades que serían producto de diferenciaciones al interior de un mismo sector o campo social, p. ej., profesional, que hasta no hace mucho eran aceptadas porque existía una movilidad social ascendente que brindaba un horizonte de superación de esas diferencias. Empero, hoy dos personas con iguales capacidades no tienen iguales oportunidades y, lo que es peor, tampoco tienen la perspectiva de obtener tal igualdad. Las nuevas desigualdades intracategoriales ponen así en cuestionamiento otro tema de importancia central: el de la identidad. La percepción de este tipo de desigualdades como un fenómeno social creciente erosiona fuertemente el sentimiento de pertenencia y las identidades sociales, produciendo exclusión<sup>6</sup>. En realidad, lo que está en juego es la ruptura de los procesos de integración social propios de las sociedades dependientes y del modelo de integración nacional.

El problema central que alimenta este tipo de percepción es el aumento del desempleo y la precarización laboral, lo que provoca una fuerte desigualdad en los ingresos de personas que tienen iguales capacidades, así como la percepción de que factores externos a las capacidades laborales en sí mismas (como los contactos, la suerte, etc.) cumplen un rol clave en la obtención de un trabajo. Por otra parte, la ausencia de movilidad social ascendente refuerza la percepción de la desigualdad como un fenómeno crecientemente injusto, aumentando el malestar social.

Si bien bajo los regímenes nacional-populares la búsqueda de construcción nacional implicaba un proyecto socialmente compartido que además brindaba una posibilidad o una visión de integración y mejora social, hoy los principios de igualdad –fundamentales para lograr cohesión social– se ven fuertemente cuestionados. Los propios procesos de diferenciación, evidenciada en la alta fragmentación social, han modificado las relaciones sociales: las desigualdades constituirían así indicios de un cambio social de carácter regresivo, poniéndose en cuestionamiento también, desde esta perspectiva, la visión lineal de progreso.

---

6. Un análisis en profundidad de este tema puede encontrarse en Fitoussi/Rosanvallon.

La igualdad se refiere a distintos ámbitos –igualdad ante la ley, igualdad de ingresos, igualdad de oportunidades, etc.–, por tanto la percepción de igualdad depende del ámbito que una sociedad determinada reclame como importante<sup>7</sup>. Sin embargo, los seres humanos somos diferentes, y no sólo por el contexto económico, social o cultural en el que nacemos y vivimos, sino también por las características individuales, las cuales incidirían fuertemente en el plano de las desigualdades. En este contexto diverso, la demanda de igualdad se justifica, en primer lugar, en términos de una preocupación ética, aun sin haber determinado el campo de exigencia de igualdad. Además, la delimitación de un ámbito de igualdad brinda la posibilidad de evaluación social, pues quedan determinados criterios de prioridad. Asimismo, como estos ámbitos pueden ser diferentes según las distintas perspectivas sobre el orden social, el problema de la diversidad quedaría resuelto<sup>8</sup>.

El problema hoy es que, en la percepción generalizada, la igualdad no está establecida como exigencia en ningún ámbito, en ninguna utopía socialmente compartida. Esto refuerza el sentimiento de injusticia frente a diversas desigualdades, al tiempo que la igualdad (en algún ámbito) no aparece como proyecto futuro, provocando una gran frustración. Este problema queda ligado al del debilitamiento del ejercicio ciudadano y los procesos crecientes de fragmentación social y desafección política, contribuyendo a un nuevo y extraño sentimiento de malestar social generalizado. En este contexto se esbozan dos conclusiones. En primer lugar, los procesos de diferenciación social y funcional producen un grado de inseguridad muy alto en la población y un creciente malestar social que se acentúa por un patrón histórico de larga duración que, en América Latina, enfatiza y valoriza más las jerarquías sociales que la igualdad de oportunidades. El “hombre igual” de Tocqueville en la región es desgraciadamente todavía una utopía, como lo es la igualdad de estatus presente en la elaboración de

---

7. V. Sen 1995. Este autor destaca que en algún ámbito considerado importante todas las teorías éticas, sociales y políticas han hecho referencia a algún tipo de igualdad, incluso aunque defiendan la desigualdad en otros ámbitos.

8. “Las diferentes exigencias de igualdad reflejan posturas divergentes con respecto a las cosas que tienen que ser directamente valoradas en ese contexto. Muestran ideas diferentes en cuanto a cómo deben evaluarse las ventajas de las diferentes personas frente a otros. Las libertades, derechos, utilidades, ingresos, recursos, bienes elementales, satisfacción de necesidades, etc., ofrecen diferentes formas de ver las vidas respectivas de la gente, y cada una de estas perspectivas conduce a una visión correspondiente sobre la igualdad” (Sen 1995, p. 37). Para este autor, el ámbito de exigencia de igualdad debe ser el de la libertad y potencialidad de realización de los proyectos individuales.

la noción de igualdad compleja promovida por Walzer (Miller/Walzer). ¿Cómo interpretar estos procesos desde la política y qué respuestas viene dando el Estado a través de las políticas sociales? En segundo lugar, parece existir una distancia creciente entre, por un lado, la complejización de los problemas ya mencionados y el malestar social consecuente y, por otro, las respuestas parciales desde la política a partir de políticas sociales subordinadas a una visión restringida e instrumental del crecimiento económico. Parece necesario que la política sea capaz de reinterpretar este nuevo malestar social y que proponga como meta del desarrollo –y proyecto futuro– la igualdad y la participación, fenómenos que de alguna manera han estado presentes en la experiencia de buena parte de movimientos populares en América Latina, que hoy tienen que reconstituirse a raíz de los procesos de diferenciación anotados y en un contexto de acumulación de poder democrático.

### **La insuficiencia de las políticas sociales**

En el contexto de complejización de los procesos de modernización, la creciente exclusión social y el aumento de la pobreza, así como la erosión del ejercicio de la ciudadanía, se vinculan a las grandes inequidades de las estructuras sociales y a la imposibilidad del Estado de enfrentarlas. Desde la perspectiva individualista/mercantilista adoptada por el nuevo tipo de Estado, los excluidos serían considerados necesitados, reemplazando esta figura a la del ciudadano, lo que se contradice con un enfoque asistencial y paternalista que enfatiza en una visión privada de la sociedad y un retraimiento del individuo sobre sí mismo. En cierto sentido, el actual reconocimiento de la diversidad cultural –tras la defensa de valores como la tolerancia, el respeto y la apertura hacia el otro–, ocultaría el resquebrajamiento de otros valores, como la solidaridad y la defensa de algún tipo de igualdad, reforzando la mencionada perspectiva individualista que debilita el lazo social y el imaginario social común<sup>9</sup>.

---

9. “Los valores sociales centrales son la tolerancia mucho más que la solidaridad y la imparcialidad mucho más que la igualdad. La ‘buena sociedad es aquella que permite la coexistencia pacífica de las diferencias; ya no es más aquella que asegura la inserción. El principio de ciudadanía no implica más una exigencia de redistribución en este contexto, él se reduce a la confianza común en la ley civil organizadora de la autonomía” (Rosanvallon, p. 68).

Siendo el excluido un necesitado y no un ciudadano en el contexto de relaciones sociales desiguales, las políticas sociales focalizadas actúan más como paliativos de los efectos nocivos de las desigualdades estructurales que atacando las fuentes de tales efectos, es decir, la estructura económico-social. La “cuestión social” sería vista de manera fragmentada y no desde una perspectiva más global. Por otra parte, las políticas sociales se vuelven un mero asunto de gobernabilidad, pues responden, aunque parcialmente, a demandas sociales fragmentadas que deberían ser atendidas para que puedan conservarse niveles mínimos de gobernabilidad. Empero, la aplicación de políticas sociales se ha dado generalmente a través de un sistema clientelar y con escasa o nula participación de los interesados, lo cual no ha contribuido ni a atacar sustantivamente la pobreza ni a fortalecer el ejercicio de la ciudadanía, lo que aliviaría, al menos en parte, las inequidades estructurales mencionadas. Sin embargo –como en un círculo vicioso– esas mismas desigualdades impedirían el pleno ejercicio de la ciudadanía<sup>10</sup>.

En América Latina, el reconocimiento de derechos sociales ha estado vinculado a los regímenes nacional-populares que proporcionaron integración en términos nacionales y de ciudadanía social vía la participación, pero con una visión homogeneizadora de la sociedad y con una lógica clientelista. Por tanto, el reconocimiento de la ciudadanía política –que implicaba la aceptación de la diferencia y la valoración de la diversidad en términos de derechos políticos– quedó rezagado con respecto al de la ciudadanía social. A esto contribuyeron la debilidad del sistema político institucional, la pervivencia de una cultura política autoritaria y clientelista y la fragilidad del sistema de actores. Así, la política ha padecido una incapacidad de representar lo social que repercutió negativamente en los lazos de pertenencia de la ciudadanía a la comunidad, acentuándose un sentimiento de “extrañeza” frente a la comunidad política. Desde esta perspectiva, parece urgente insistir en la necesidad de re trabajar la cuestión de la exclusión social y la pobreza en términos de ciudadanía. *En una región donde los procesos de diferenciación y exclusión social son complejos y persistentes,*

---

10. “... la sociedad civil –la ciudadanía– es incompatible con el privilegio. Esto se mantiene no sólo (...) dentro de un país dado, donde el privilegio es al mismo tiempo la negación de la ciudadanía de otros, sino también internacionalmente. Mientras algunos sean pobres y muchos más estén condenados a mantenerse pobres porque viven fuera del mercado mundial, la prosperidad en cualquier lugar aparece como una ventaja injusta. Mientras algunos no tengan derechos de participación social y política, los derechos de unos pocos no pueden ser descritos como legítimos. La iniquidad sistemática (...) es incompatible con las asunciones del Primer Mundo” (Dahrendorf, p. 2).

*la pobreza en realidad es una condición preciadana.* Parece que América Latina vive una suerte de paradoja perversa pues, por una parte, se opera un proceso de democratización y, por otra, como consecuencia de los programas de ajuste estructural, se produce una gran exclusión ciudadana. Las ideas de exclusión social y pobreza necesitan abolir la figura del necesitado al cual hay que dar ayuda y, al contrario, deben investirlo de derechos y dotarlo de capacidad de deliberación y participación política.

De este modo, el problema concreto de las políticas sociales y sus efectos sobre la disminución de la pobreza queda contextualizado en un marco más amplio de relaciones y estructuras sociales y de poder que determinan la situación de exclusión. En general, el fracaso o escaso impacto de las políticas sociales ha llevado a una revisión de las mismas desde una perspectiva más bien tecnocrática, acentuando su carácter compensatorio y complementario de políticas económicas—para aliviar los costos sociales de su aplicación—, distanciándose de la complejidad de los procesos de modernización que afectan a las sociedades. Pareciera que, en el largo plazo, las políticas sociales no serán exitosas mientras se desconozcan las bases estructurales de la exclusión y la pobreza y el ejercicio de la ciudadanía quede relegado de los procesos de construcción de una política social que debería fundarse en el reconocimiento de los límites que impone la estructura social. No obstante, es preciso tener en cuenta que la población más pobre no sólo está excluida económicamente sino muy especialmente política y socialmente, razón por la cual su capacidad de ejercer presión sobre los gobiernos es escasa, realimentándose un círculo vicioso de desigualdad y pobreza. Así, el problema no parece radicar en las políticas, sino sobre todo en los límites de la estructura socioeconómica y del sistema político de las sociedades para integrar a los ciudadanos de manera tal que puedan ejercer sus derechos con un horizonte de pertenencia a la comunidad.

En tal sentido, la experiencia asiática constituye un ejemplo que deja en evidencia la importancia de algunos requisitos sociales y políticos del crecimiento económico—base fundamental para la disminución de la pobreza— y la superación de niveles de pobreza (v. Ohno; UNDP 1996). Entre ellos puede mencionarse: fuerte intervención estatal en la orientación del desarrollo económico, a través de la regulación del funcionamiento del mercado; atención a los factores institucionales del desarrollo económico; alta efectividad de la política industrial con perspectiva de largo plazo; liderazgo político con visión de integración nacional; compromiso del sector privado con el desarrollo del país; altos niveles de movilidad social y de cohesión

social<sup>11</sup>; inicial distribución relativamente equitativa del ingreso; estructura social igualitaria –basada en la extensión de la educación básica y el acceso a oportunidades de educación superior, en una justa distribución de capitales, incluyendo la tierra, y en la creación de oportunidades para la emergencia de nuevos empresarios<sup>12</sup>– y sentido de identidad nacional.

La experiencia asiática demuestra –contrariamente a los supuestos ideológicos de los programas de ajuste estructural– que la distribución equitativa del ingreso, la extensión de la educación y la inversión en recursos humanos, la reforma agraria y un progresivo nivel de empleo, entre otros, son requisitos previos al desarrollo económico y no consecuencias de éste. No pretende proponerse el traslado de este modelo de desarrollo a América Latina, pero parece importante aprender de sus enseñanzas para relativizar un modelo basado en el mercado, a partir del cual se aplican políticas sociales paliativas orientadas a aliviar los altos costos de los programas de ajuste estructural sin una visión de más largo plazo que considere los obstáculos de la estructura social al propio crecimiento económico del país. Para ser efectivas y sostenibles en el largo plazo, las políticas públicas deberían orientarse a elevar la capacidad de la gente y a relacionar tal capacidad con las oportunidades, vinculando de este modo oferta y demanda de capital humano, disminuyendo el desempleo y volviendo más equitativa la distribución del ingreso, lo que generaría mayores niveles de integración social (UNDP 1996, p. 33).

## La urgencia de replantear el problema

De lo dicho hasta aquí se desprende la necesidad de problematizar la visión de la pobreza estableciendo vínculos con el tema de la ciudadanía,

---

11. La movilidad social “facilita la emergencia de la clase media y promueve la participación de los miembros de la sociedad en el desarrollo económico, reduce las rupturas debidas a las tensiones y conflictos potenciales, ayuda a los miembros de la sociedad a compartir una visión nacional (...) El ‘igualitarismo’ en el Este asiático significa ‘igualdad de oportunidades’ y debe ser distinguido de la equidad de la distribución de ingresos y riquezas a través de la redistribución fiscal o el poder confiscatorio del Gobierno, como se ha observado en América Latina” (Ohno, p. 25).

12. Se trata de una estructura que brinde igualdad de oportunidades a todos los individuos, lo cual actuaría como incentivo para la participación en el desarrollo económico. “... tal estructura social igualitaria aparece –en el caso del Este asiático– contribuyendo a la sociedad a la elaboración de sistemas de valores que aceptan la competencia entre los individuos basada en sus propios méritos y conocimientos, aumentando la eficiencia de los sistemas económicos” (Ohno, p. 33).

ligados ambos al de la integración social y la capacidad de la estructura social de alcanzar niveles mínimos de equidad. Como se mencionó, la noción de pobreza es diferente según el momento histórico y la cultura<sup>13</sup>. Reconociendo en primer lugar a la *pobreza como privación* frente a la cual —una vez determinada la población que la sufre— la sociedad *debe* tomar medidas tendentes a superarla, Sen propone una definición más o menos generalizable cuando plantea que “la pobreza [puede comprenderse] como carencia de capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables. Los funcionamientos pertinentes para este análisis van desde los físicamente elementales, como estar bien nutrido, o vestido y protegido adecuadamente, o libre de enfermedades que pueden ser prevenidas, etc., hasta logros sociales más complejos, tales como participar en la vida de la comunidad, poder aparecer en público sin avergonzarse, y así sucesivamente”. La forma que adquiere cada uno de estos funcionamientos, así como lo que se considera como privación, varía de una sociedad a otra. Por tanto, para medir la pobreza debe tomarse en cuenta la relatividad mencionada del concepto, pues lo que se considera como privación no es lo mismo para todas las sociedades. Esta visión de la pobreza pretende contrarrestar aquella que la reduce a bajos ingresos o a baja utilidad, colocando más bien el énfasis en los aspectos políticos y culturales de la cuestión<sup>14</sup>.

Para medir los niveles de pobreza se utilizan diversos métodos, a partir de los cuales se ha intentado comparar distintos países, regiones o grupos poblacionales<sup>15</sup>. Sin embargo, los mismos suponen, por lo general, una visión estrecha de la pobreza, pues, por un lado, separan el grado de sa-

---

13. Para un análisis del concepto de pobreza v., entre otros, Argüello/Franco; Boltvinik; David 1994a; Sen 1989 y 1995.

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

15. Los métodos más utilizados de medición de pobreza han sido los de Línea de Pobreza (LP) y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Posteriormente se ha aplicado el Método Integrado de LP y NBI para tener una visión más exacta. Los estudios sobre desarrollo han utilizado el Producto Interno Bruto (PIB) como indicador principal, agregándose otros indicadores para completar la visión sobre el desarrollo. El Índice de Desarrollo Humano del PNUD, por su parte, combina esperanza de vida, educación e ingresos per cápita, incorporando indicadores no estrictamente económicos en un instrumento sencillo de captar, bajo una visión más global del desarrollo. Empero, se insiste una vez más que estos indicadores cobran sentido en el marco de relaciones de poder específicas y sólo se pueden explicar a partir de interpretaciones teóricas normativas.



tisfacción de necesidades de los hogares de la estructura de distribución del ingreso y de los servicios públicos, enfrentando dificultades para medir el acceso a bienes y servicios públicos, aun en el caso de métodos que lo intentan<sup>16</sup>. Por otro lado, en su mayoría los estudios que miden la pobreza se han basado en los ingresos de los hogares, igualando pobreza a “ingresos bajos”, sin tomar en cuenta las distancias pequeñas o grandes que separan a las personas en el hogar de esa línea de pobreza indicada por un ingreso determinado. Además, la privación no sólo se refleja en los ingresos, por tanto si únicamente éstos son tomados para el análisis, pueden ignorarse otras variables que evidencien privación, como las propias capacidades personales para utilizar los ingresos<sup>17</sup>.

Otro problema es que los métodos de medición de la pobreza –incluso en su aplicación combinada– hacen difícil captar situaciones coyunturales de pobreza<sup>18</sup>. La pobreza es más amplia que sus aspectos estrictamente económicos y de insatisfacción de necesidades básicas; ella incluye también

---

16. Tradicionalmente, la identificación de los factores explicativos y de las características de la pobreza se ha realizado a partir de investigaciones cuantitativas basadas en encuestas de hogares. Este tipo de método está fuertemente vinculado con un enfoque de la pobreza basado en la carencia de ingresos económicos. Recientemente, diversas instituciones están explorando el tema de la pobreza y de la falta de bienestar a partir de estudios cualitativos, donde se busca que sean los mismos grupos de pobres los que caractericen su situación y que identifiquen los factores y causas que tienden a perpetuar tales condiciones de vida. Más allá de la importancia de consultar a los propios pobres sobre su situación, esto implica un cambio mayor en el enfoque del tema, pues se refleja un uso cada vez más frecuente de un concepto de pobreza plural que enfatiza en la heterogeneidad social y cultural de las carencias o ausencias de bienestar. En los hechos, la percepción de carencias desde esta óptica excede frecuentemente lo meramente económico y se amplía a factores vinculados a la persistencia de estructuras sociales y políticas excluyentes. En general, a partir de estos estudios, los problemas de capacidades políticas, de estructura institucional o de existencia de barreras sociales y étnicas para el desarrollo, aparecen como elementos cruciales de las futuras políticas de lucha contra la pobreza. El estudio mundial *Voz de los pobres*, auspiciado por el Banco Mundial, y diversos estudios nacionales son un ejemplo de esta nueva línea de investigación. En tal sentido, puede verse el *Informe de Desarrollo Humano Bolivia 2000* (PNUD-Bolivia: 2000.)

17. “Algunas veces [problemas como] la edad, la incapacidad o la enfermedad, reducen la capacidad de uno para obtener ingresos y pueden también dificultar la conversión de ingresos en capacidades. Es frecuente que una alta proporción de pobres en los países desarrollados sufra estos problemas y la extensión de la pobreza en dichos países se infravalora sustancialmente, dado que sobrevalora los ingresos obtenidos y los ingresos utilizados en la generación de capacidades. Por ejemplo, a una persona mayor le cuesta mucho más curarse de una enfermedad, llevar una vida saludable, poder moverse, participar en la vida de la comunidad, ver a los amigos, etc. Y estas desventajas en la utilización de los ingresos pueden agravar sustancialmente el característico bajo poder adquisitivo de determinadas personas afectadas por desventajas...” (Sen 1995, p. 130).

18. “Ellos no rinden cuenta de los riesgos de la vulnerabilidad, de los peligros de la precariedad, de la pobreza coyuntural, de la exasperación de la pobreza que es la miseria y de la derivación en la exclusión estructural” (David 1994a, p. 42).

la incapacidad de acceder a bienes, a servicios, a derechos y a actividades políticas que constituyen la base del ejercicio de la ciudadanía y cuya inaccesibilidad está marcada muchas veces por problemas tales como p. ej., la discriminación étnica y de género, o por la explotación de menores. En tal sentido, la superación de la pobreza está ligada indefectiblemente al logro de niveles aceptables de integración, participación y deliberación social y, por tanto, a la equidad en la sociedad y en la política.

Hasta la crisis del Estado, y cuando existía aún la idea de progreso ascendente, se pensaba que la pobreza sería superada en la medida en que los países subdesarrollados adoptaran las políticas de crecimiento e industrialización de los países desarrollados, considerándose que las necesidades serían satisfechas a través del crecimiento económico. Esta visión lineal del progreso se ha visto fuertemente erosionada por los cambios económicos, sociales y políticos de trascendencia mundial<sup>19</sup>. Las respuestas de los gobiernos en el marco de la aplicación de programas de ajuste estructural severos han sido políticas sociales más de tipo compensatorio que orientadas de manera efectiva a superar la pobreza, pues tal superación requiere la formulación de un proyecto de largo plazo dirigido a modificar las bases estructurales de la misma, “en particular aquellas ligadas al acceso a los recursos productivos, la valorización de los recursos humanos, la organización social [y la participación de los sectores interesados] y los lazos de solidaridad” (David 1994b, p. 60).

En América Latina los programas de ajuste estructural aplicados en la década de los 80 tuvieron un costo social muy alto. Si bien se han recuperado irregular y relativamente niveles de crecimiento económico, éstos no han conseguido generar un nivel de empleo suficiente ni mayor equidad en la distribución del ingreso. Por otra parte, algunos grupos se han visto más perjudicados: ha aumentado el porcentaje de niños y adolescentes trabajadores, la mujer es discriminada en el mercado laboral y se elevó el porcentaje de mujeres jefas de hogar. Simultáneamente, el gasto social –como mecanismo redistribuidor de ingresos desde el Estado para aliviar niveles de pobreza y desigualdad– se ha ido focalizando, logrando una cierta orientación progresiva cuando se excluyen los gastos en seguridad social que en casi todos los países se han incrementado e inciden de manera regresiva en la distribución global del gasto social (Cepal 1994b).

---

19. Una breve síntesis de este cambio de visión sobre el progreso puede verse en Calderón/Szmukler 1995.

La focalización del gasto social parece haber sido vista como tabla de salvación de los gobiernos para disminuir la pobreza, intentando superar una noción asistencial de las políticas sociales. La focalización implica racionalizar el gasto dando prioridad a problemas y poblaciones específicas con el fin de favorecer a quienes realmente lo necesitan, dada la escasez de recursos. Apunta a determinar correctamente la población-meta así como a promover la participación de dicha población en la planificación y propuestas de políticas sociales. Por otra parte, ha intentado ser una respuesta frente a la segmentación social provocada por los procesos de modernización y ajuste estructural en la región (Cepal 1995). Empero, ¿ha beneficiado realmente a los más pobres de los pobres? ¿Ha sido efectivamente un nuevo tipo de respuesta, o se ha tratado de una racionalización del asistencialismo al no atacar de manera directa las raíces estructurales de la pobreza?

A pesar de los esfuerzos de los gobiernos, en lo fundamental los resultados de la focalización no parecen haber redundado en una disminución efectiva de la pobreza porque las políticas sociales focalizadas no se orientan a resolver problemas estructurales, manteniendo su carácter compensatorio. La aplicación de políticas focalizadas parece haber servido como mecanismo de legitimación de los programas de ajuste estructural, aliviando sus altos costos sociales en los grupos poblacionales que más los sufrieron. Ésta sería la “otra cara” de la focalización, que sería una respuesta frente a la pobreza de parte de grupos privilegiados que preferirían implementar estas políticas en lugar de revertir las tendencias regresivas de la distribución del ingreso. Otro problema de este tipo de políticas es que muchas veces no llegan efectivamente a los sectores pobres más vulnerables, generándose una distancia entre eficiencia económica y eficacia social difícil de resolver. Además, a pesar de los esfuerzos por lograr una mayor participación de los sectores interesados, en la práctica ella fue relativamente escasa porque, entre otras razones, estos sectores por lo general no tienen capacidad organizativa para ejercer presión.

¿Puede la focalización de las políticas sociales actuar de manera efectiva sobre los complejos problemas de diferenciación social, o se trata de una aproximación insuficiente desde la política a la complejidad de los procesos de modernización y a los problemas clave de la estructura social, como la existencia de altos niveles de inequidad que aumentan los niveles de pobreza? De acuerdo con la Cepal, entre 1990 y 1994 la lucha contra la pobreza en la región alcanzó éxitos moderados; si bien algunos países obtuvieron más logros que otros, ninguno alcanzó a reducir los niveles de

pobreza de los años 70 (Cepal 1995). Los escasos resultados se deberían a la desigual distribución de los costos sociales del ajuste y a la falta de modificación de la distribución del ingreso. Esta situación no solo afectó a los más pobres de los pobres sino también a sectores medios que se fueron pauperizando debido a los programas de privatización de empresas públicas y al achicamiento del aparato estatal<sup>20</sup>. Un problema clave es la desocupación y la precariedad del empleo que afectan principalmente a los más pobres por su baja calificación y porque la pérdida de un salario en estos hogares modifica sustancialmente su situación. Esto se produce a pesar del crecimiento del PIB, desmintiendo la idea de que a mayor crecimiento económico menor nivel de pobreza, al menos en el plano de la ocupación laboral; y esto sería así porque la estructura ocupacional se va modificando, afectando principalmente a los sectores más desfavorecidos y con menor nivel de educación.

Como telón de fondo está la vinculación entre la calidad del crecimiento económico y la situación social y política. En la perspectiva del presente libro, los temas de producción son también de integración social y ambos son políticos. La cuestión es combinar crecimiento con equidad, y si bien tal combinación supone aprender a navegar contra el viento –en zigzag, para usar la metáfora de Albert Hirschman–, ambos temas deben ser considerados públicos y sometidos al debate, dado que involucran al conjunto de la sociedad. Por consiguiente, la cuestión del desarrollo económico y las políticas sociales atañe a todos y por eso constituye un tema político de primera prioridad.

La cuestión es, ¿qué resultados habrá en términos de sostenibilidad de la propia sociedad en el largo plazo de persistir los procesos de diferenciación social y funcional que complejizan la estructura social? Esto plantea la necesidad de nuevas transformaciones en las relaciones entre sociedad, Estado y economía. Al menos vale la pena insistir en tres perspectivas. En primer lugar, dados los procesos de globalización económica, los Estados nacionales deberían promover políticas de integración nacional impulsadas por la búsqueda de una competitividad sistémica. En segundo lugar, dadas las características predominantes de la economía de mercado, los Estados deberían promover procesos de integración social mediante la

---

20. Estos sectores medios viven un proceso de pauperización y, aunque conservan una infraestructura básica heredada de su situación anterior, ven actualmente limitado el acceso a servicios públicos. (BID-UNDP en 1993).

eliminación de las barreras sociales de acceso al mercado, el impulso de una cultura de solidaridad y, también, coadyuvando a la constitución de un sistema de actores donde los más excluidos puedan transformar sus necesidades en demandas que se expresen e interactúen en el sistema político de toma de decisiones, asegurando así la cohesión social de las naciones. En tercer lugar, el mismo funcionamiento estatal tendría que subordinarse al funcionamiento del régimen democrático y a la búsqueda de una política que demande una mayor cooperación y participación de los ciudadanos. Ciertamente, esto también supone una nueva lógica institucional que se construya sobre una red de instituciones de derecho público que asegure también el funcionamiento del mercado, pero que a la vez permita expandir la reproducción y ampliación constante de una cultura de la civilidad como principal garantía y sostenibilidad de su funcionamiento. La política deliberativa está en el corazón de todo esto.

### **Deliberación e integración social**

Desde la perspectiva que se ha venido argumentando a lo largo del libro, el desarrollo puede ser considerado como la promoción de las capacidades de las personas, comunidades e instituciones para realizar políticas deliberativas en distintos niveles y esferas de la vida pública de una sociedad. La deliberación es el eje de una política que busca mayor equidad en las relaciones sociales. En realidad, un argumento transversal afirma que las capacidades política, histórica y culturalmente determinadas condicionan la calidad de vida de la población y por tanto sus niveles de pobreza. Así, p. ej., si bien como resultado de alianzas nacionales modernizadoras –como en los países del Sudeste asiático y los momentos de auge de los regímenes nacional-populares en América Latina– se plasmaron importantes experiencias de integración y justicia social, ahora, bajo las nuevas condiciones de complejización de la sociedad, y comprendiendo a la democracia como régimen institucional y como estilo de vida, la política asociada a la deliberación (en el sentido ya definido en capítulos anteriores) puede incrementar la capacidad de acción de la sociedad sobre sí misma y sobre el desarrollo<sup>21</sup>.

---

21. Un ejemplo en este sentido es el caso de Malasia, que logró en el periodo 1970-1980 una elevada expansión económica junto con una reducción de la incidencia de la pobreza de 52,4%

De esta manera, las capacidades políticas de una sociedad se expresan en sus niveles de equidad y pobreza. En este enfoque, la pobreza de una sociedad está relacionada con la incapacidad de sus personas, actores e instituciones para participar en procesos deliberativos, así como con la exclusión de los otros y con la dependencia de los excluidos respecto de quienes detentan poder y autoridad. Ello también implica la necesidad de que los excluidos, los negados, los discriminados, tengan disponibilidad de cambiar y de actuar, pues, en la medida en que puedan transformar sus necesidades en demandas que intercalen argumentativamente con otros en un diálogo entre iguales, se darán las posibilidades de integración y cambio. Al contrario, la pasividad, el faccionalismo, la anomia y el conformismo entre los pobres constituyen las principales garantías de sostenibilidad de lógicas autoritarias y excluyentes en el sistema de toma de decisiones políticas (World Bank 2001; Narayan/Patel/Schafft/Rademacher/Koch-Schulte; PNUD-Bolivia, cap. 6). No basta, pues, oponerse a un sistema de poder injusto; es fundamental que la oposición y la crítica se transformen, a través del diálogo, en propuestas de desarrollo.

Esto supone una serie de consideraciones que todo proceso de deliberación tendría que tomar en cuenta. En primer lugar, se debe reconocer que existe en estas sociedades modernas, periféricas y complejas, una sistemática exclusión de buena parte de los ciudadanos considerados pobres del sistema de toma de decisiones políticas, de la vida pública y de políticas institucionalizadas. Si bien es posible encontrar en estos países buena parte de la población, generalmente la que tiene niveles altos y medios de educación, más o menos involucrada en el juego político, también se encuentran ingentes grupos de marginales urbanos, rurales, indígenas y

---

a 17,1%. Estos resultados respondieron a una política activa del gobierno malayo que consideraba como objetivo primordial disminuir las diferencias sociales entre grupos étnicos, estableciendo en consecuencia activas políticas educativas y de cuotas en el mercado de trabajo con el propósito de favorecer al grupo étnico de origen malayo, mayoritario en el país y principalmente compuesto por personas de bajos ingresos.

El sustento político de esta estrategia de desarrollo de largo plazo fue la constitución, a partir de 1970, de instituciones estatales fuertes. El eje de dicha estrategia era la disminución de las brechas entre etnias. Con tal fin, se lograron consensos interétnicos a través de los cuales se establecieron medidas que favorecerían a la mayoría malaya en detrimento de la minoría china. Esto fue posible por la consolidación de una institucionalidad estatal muy fuerte y el incentivo que representaba el peligro latente de la violencia o del separatismo étnico. En definitiva, el elevado crecimiento económico logrado favoreció al conjunto de los grupos étnicos del país. El éxito de esta estrategia implicó además combinar de manera flexible y pragmática políticas económicas que respondieron a diferentes contextos históricos, pero sin perder de vista los objetivos nacionales de largo plazo (v. Ohno).

mujeres con escasos niveles de educación, excluidos de la participación política democrática o que sólo practican una participación dependiente de arcanos mecanismos de dominación patrimonial-clientelista. Muchas veces esa exclusión se traduce en frustración y en acciones violentas que a menudo expresan demandas sobre el derecho a hablar y a ser incluidos y reconocidos con dignidad (PNUD-Bolivia 2000). En este sentido, la participación de los pobres en experiencias de deliberación es un camino de integración social tanto en el plano político como en el simbólico. Resulta fundamental además promover discusiones públicas sobre el significado mismo de la pobreza y abordar los imaginarios sociales en torno de ella, imaginarios que generalmente elaboran una carga profundamente discriminatoria y racista.

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

En tercer lugar, la deliberación puede llegar a tener efectos multiplicadores en otros planos, como en el intercambio de experiencias de diverso tipo: productivas, informacionales, de educación, de comunicación, etc. Asimismo, en el ejercicio deliberativo los actores pueden ir construyendo sus propias agendas de desarrollo en la búsqueda de acuerdos más progresivos y estrategias sociales más amplias y ambiciosas. Más específicamente, la deliberación puede incluso llegar a promover el incremento de las capacidades de desarrollo en otros planos, como el económico, el del capital social y el del uso de la información. Las estrategias de inserción en la sociedad y en la economía informacionales y la calidad del

crecimiento económico deberían ser el resultado de debates públicos relacionados con el tipo de sociedad y economía en que se desea vivir y con los sistemas de valores que los alimentan. En esto radica la calidad de un enfoque de desarrollo que tiene como horizonte la autodeterminación de la sociedad. No se trata de una nueva utopía escatológica de una sociedad paradisíaca resultado de un gran pacto colectivo, sino de que la sociedad, en las múltiples manifestaciones del poder, dispute las orientaciones del desarrollo en función de sus valores y como resultado de sus experiencias deliberativas.

En cuarto lugar, la sociedad de redes o informacional también puede llegar a constituirse en un importante recurso para la deliberación. El acceso a los “códigos de modernidad” puede ser una vía muy interesante para fortalecer la capacidad de acción en la deliberación. La capacidad de desarrollar la información como un instrumento para el debate público puede hacer más intensa y exitosa la misma experiencia deliberativa. Por otra parte, las posibilidades de integrarse a la sociedad de redes desde una perspectiva deliberativa promueven las potencialidades de desarrollo y de conexión entre lo local y lo global y abren una inmensa posibilidad de conocimiento al conjunto de los actores participantes en la deliberación. Finalmente, el ejercicio participativo que supone la deliberación fortalece la misma capacidad de acción de los actores en la modernización y les permite también redescubrir sus propias subjetividades y, desde ellas, plantearse metas emancipatorias más amplias.



