



Año 2 No. 3
Bucaramanga
Junio de 2000

CIUDADANÍA E IGUALDAD SOCIAL: LA ECUACIÓN PENDIENTE

Martín Hopenhayn

Nunca antes las filiaciones semánticas entre los conceptos de ciudadanía, cohesión social e igualdad aparecieron con la fuerza con que emergen hoy en la literatura sociológica, en el debate político y también en las agencias de cooperación para el desarrollo. Estas filiaciones no son casuales: vivimos un mundo en el que tanto la cohesión como la igualdad sociales se ven puestas en jaque por las tendencias predominantes de la globalización y del despliegue de la llamada tercera revolución industrial. Al mismo tiempo, la progresiva "marca democratizadora" con que viene la globalización, contra los regímenes de facto y las discriminaciones de todo tipo, también pone sobre el tapete el tema de la ciudadanía.

Sin embargo, hasta ahora se observa una relación contradictoria entre los términos señalados. De una parte la ciudadanía se convierte en el tema del día porque la democracia moderna va acompañada de una normatividad fuerte en el campo de los derechos humanos. Puede decirse que la tendencia hacia el futuro, si se impone la política que subyace en la idea del mundo global, es un orden extensivo de ciudadanos. No ocurre lo mismo en materia de cohesión e igualdad sociales, en que los futurólogos extrapolan de las tendencias actuales un porvenir en el cual la sombra del desempleo tecnológico, el debilitamiento de los vínculos sociales, la fractura del Estado-Nación y el aumento en la brecha de ingresos, llevan a pronósticos sombríos.

Por otro lado, en el campo de la ciudadanía surgen redefiniciones importantes, precisamente derivados del fenómeno combinado de la globalización y la tercera revolución industrial. La era de la aldea global, como pronosticara Marshall McLuhan, pone en lugar privilegiado de la economía los componentes conocimiento-información, alquimizados por la nueva "inteligencia creativa"; la política tiende a hacerse mediática, imponiendo otra imagen de lo público; la fluidez de la circulación del dinero, la información, las imágenes y los símbolos diluye la idea de nación o de fronteras nacionales; y gana espacio en la vida de la gente el consumo material (de bienes y servicios) y simbólico (de conocimientos, información, imágenes, íconos), al punto que se afirma que estamos pasando de la identidad basada en el trabajo y la producción, a la identidad basada en el consumo y la comunicación. Todos estos cambios alteran roles, hábitos y deseos. Y alteran también las formas del ejercicio ciudadano, que ya no se restringen a un conjunto de derechos y deberes consagrados constitucionalmente, sino que se expanden a prácticas cotidianas relacionadas con la interlocución a distancia, el uso de la información para el logro de conquistas personales o grupales, la redefinición del consumidor y sus derechos, y el uso del espacio mediático para devenir actor frente a otros actores.

Las promesas de interacción a distancia y de información infinita coexisten paradójicamente con la tendencia a la exclusión, la pérdida de cohesión y la desigualdad al interior de las sociedades nacionales, con un aumento análogo de la brecha entre los recursos productivos de países industrializados vis-à-vis los países en desarrollo. Los derechos sociales y económicos encuentran mayores dificultades de materializar

en compromisos reales entre el Estado y la sociedad, sobre todo con la fisura del Estado de Bienestar en Europa, y de sus réplicas parciales en países en desarrollo. Por otra parte la globalización trae consigo una mayor conciencia de las diferencias entre identidades culturales, sea porque se difunden en los medios de comunicación de masas, sea porque hay culturas que reaccionan violentamente ante la ola expansiva de la "cultura-mundo" y generan nuevos tipos de conflictos regionales que inundan las pantallas en todo el mundo. De este modo, aumentan las presiones y los logros en materia de afirmación cultural, a la vez que las demandas por ejercer derechos sociales y económicos chocan con mercados laborales restringidos por el "fin del fordismo", pero también por los ajustes de las economías nacionales abiertas al mundo.

Por otra parte apenas estamos saliendo, tanto en la región como a escala global, de dos décadas de desprestigio del igualitarismo como ideología y como valor, tras el colapso del modelo soviético y la hegemonía del neoliberalismo. Después de la guerra fría y bajo el alero de un modelo que se pretendió único, perdió fuerza la bandera de la igualdad, se debilitó el imperativo de los derechos sociales y tendió a imponerse una idea normativa de libertad en cuyo altar cabía inmolarse toda intervención estatal de tipo redistributiva. De este modo, los derechos civiles de autonomía frente al poder parecieron incompatibles con los derechos sociales que reclamaban una intervención fuerte del Estado. La idea misma de Estado de Bienestar, Estado Providencia o Estado Planificador, adquirió mala reputación frente al ideal incuestionado del sujeto económicamente libre y del individualismo posesivo. De este modo el principio de indivisibilidad de los derechos se vio golpeado tanto por los hechos como por la ideología.

Esta tendencia se ha visto recientemente menguada por las sombrías perspectivas en materia de cohesión social. Pero esta pérdida de cohesión no sólo obedece a las tendencias recientes al desempleo masivo, la exclusión respecto del "mundo inteligente", la brecha salarial y la concentración de la riqueza a escala global. También hay tendencias propias de la vida moderna que minan la cohesión social: la movilidad ocupacional que socavó la solidaridad de clase, la movilidad geográfica que socavó la solidaridad de barrio, la movilidad familiar que socavó los núcleos familiares de protección, y la reciente recomposición de la política que parece generar una ola de "desafección" ciudadana frente al sistema político.

Avanzar hoy en el plano de los derechos de tercera generación (económicos, sociales y culturales), de la cohesión y de la igualdad sociales, no implica un retorno al comunitarismo premoderno. La globalización avanza con la tercera revolución industrial y hoy resulta impensable un repliegue puertas adentro. Es necesario pensar a la altura de la complejidad que impone un ordenamiento global y una interdependencia en que el dinero, los bienes, la información y los activos de todo tipo circulan a toda velocidad. Frente a la complejidad que tal circulación provoca, el reto es superar la fragmentación y acortar las brechas sociales mediante formas de cohesión e igualdad también complejas.

Una tesis en boga, y que aquí compartimos, es que en la medida en que materializan como derechos inalienables no sólo los civiles y políticos, sino también los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC), podrá avanzarse en el logro de mayor cohesión social y mayor igualdad. De allí que el reclamo por "más ciudadanía" no sólo tiene por fin aggiornarla para un mundo mediático y una sociedad del conocimiento, sino también reflotar la idea de ciudadano como portador de derechos inalienables. Sólo por esta vía parece factible proveer un fundamento ético a políticas sociales y políticas de desarrollo que puedan responder al contenido de los DESC.

CIUDADANÍA E IGUALDAD SOCIAL

La ciudadanía ha sido entendida desde los orígenes del Estado de

Derecho como posesión y ejercicio de derechos inalienables por parte de los sujetos que componen la sociedad, y como obligación de deberes y respeto de los derechos de los demás. En la concepción de la democracia moderna los derechos humanos surgen como límite a la acción del Estado, a fin de garantizar la libertad de las personas en materias que son de la exclusiva soberanía de las mismas. En un segundo momento, el énfasis en la autonomía se extendió al derecho de incidir políticamente, sea delegando representatividad o compitiendo por poder político. Con ello los derechos humanos se extendieron desde las libertades fundamentales a los derechos al sufragio, a elegir y ser elegido para cargos de representación popular.

Finalmente, en un tercer momento de la evolución de los derechos humanos, surgen aquellos denominados derechos económicos, sociales y culturales, que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no-discriminación. En virtud de los mismos, y en su carácter de derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes de los derechos civiles y políticos, los ciudadanos deben disfrutar efectivamente de derechos básicos de carácter social, económico y cultural. Entre ellos se han reconocido y consagrado los derechos al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación, la seguridad social, y otros.

Los DESC imponen al Estado la necesidad de impulsar políticas destinadas a promoverlos entre quienes se encuentran privados de los mismos. Para lograrlo el Estado debe ir decidiendo y regulando sobre la necesidad de incrementar recursos, redistribuirlos y organizarlos de manera más eficiente, sobre todo en beneficio de grupos o personas que, por sus condiciones desiguales y desventajosas de inserción en la sociedad, tienen menores posibilidades de ejercer tales derechos. Para lograr la plena vigencia y universalidad de los DESC en las sociedades nacionales, los Estados tienen que buscar las formas idóneas para reducir las desigualdades de origen, así como las dinámicas que las refuerzan.

Los derechos ciudadanos, considerados en su totalidad, constituyen tanto un límite a la autoridad del Estado como a la acción del mercado. En el primer caso, porque los derechos civiles y políticos prescriben campos inalienables de autonomía en la vida de los ciudadanos (campos que no deben someterse a la coacción del Estado), y prescriben también derechos de participación y representación de los ciudadanos en la vida política de la nación. En el segundo caso, porque los DESC proscriben niveles de desigualdad que el mercado, en su libre funcionamiento, puede llegar a generar o reforzar, toda vez que tales desigualdades inhiban el pleno ejercicio de dichos derechos en los sectores más desfavorecidos o discriminados por la dinámica del mercado.

La "ciudadanía social" no es posterior o secundaria respecto de la ciudadanía civil o la ciudadanía política. Desde el punto de vista ético, los derechos son indivisibles y no jerarquizables. Desde el punto de vista práctico, la ciudadanía social puede promover mayor ejercicio de derechos civiles y políticos. En la medida que los DESC prescriben, como deber de los Estados, promover mayor integración al trabajo, a la educación, a la información y el conocimiento, y a las redes de protección e interacción sociales, permiten mejorar las capacidades de los ciudadanos para la participación en instituciones políticas, en el diálogo público, en asociaciones civiles y en el intercambio cultural. Si entendemos la igualdad en el sentido propuesto por Amartya Sen, como distribución de capacidades para que las personas puedan llevar adelante sus propios proyectos de vida, sin duda el cumplimiento de los DESC tiene un impacto pro-activo sobre la igualdad.

En síntesis, si la ciudadanía se define por la posesión del conjunto de derechos señalados, una sociedad de ciudadanos implica un límite a la coacción y a la desigualdad. Los derechos civiles y políticos exigen

Estados de Derecho plenamente vigentes y formas de participación y representación política que permitan opciones a todos aquellos que quieren hacer parte de la vida pública y de los procesos decisorios. Los DESC, por otro lado, para su realización dependen del nivel de bienestar social que pueda lograrse conforme a la productividad media de una sociedad, y de la capacidad del Estado para incidir, directa o indirectamente, sobre el reparto de recursos.

Otras tres consideraciones adicionales merecen plantearse para situar los desafíos actuales de la ciudadanía en relación a la igualdad.

La primera es que la consolidación de nuevas democracias en la región, junto a la necesidad de "relanzar el desarrollo" luego de la década perdida de los ochentas, otorga especial importancia a la concertación política entre diversos actores, tanto para enfrentar los costos acumulados durante la década perdida, como para enfrentar el futuro con proyectos de desarrollo sostenible. La fuerza de esta idea de concertación política pareciera poner en primer plano los derechos de segunda generación, vale decir, aquellos que habilitan para participar en decisiones y proyectos que se asumen desde la vida política y el Estado. Pero a la vez son claras las limitaciones del "concertacionismo" cuando se trata de incorporar a una mesa de diálogo público a los sectores que no "agregan" sus demandas ni operan con las nuevas "lógicas" de la política y la administración pública. Si la institucionalización de la democracia tiende hoy a girar semántica y axiológicamente, en torno a la idea de una concertación ampliada, esto contrasta con la falta de presencia pública y de acceso a decisiones de una parte importante de la población. Amplios sectores que se encuentran marginados del desarrollo productivo, periféricos en la red territorial y poco representables por los partidos políticos, no acceden al diálogo público.

Por otro lado emergen movimientos sociales que encarnan nuevas formas de reclamar por los derechos y de ejercerlos. Sintomáticamente, los movimientos sociales protagonizados por grupos que no acceden al poder del Estado ni se sienten representados por el sistema político, tienen mayor eco en el espacio público cuanto más se vinculan con el tema de la ciudadanía. Ocurre que la resonancia simbólica de estos movimientos es mayor cuando acuñan un mensaje relacionado con el reclamo por derechos postergados, como puede ser el derecho a la tierra, a la justicia, a la lengua, a la transparencia pública o a la protección social. De este modo logran interpelar a la política y al conjunto de la sociedad. Tal es el caso de movimientos por los derechos humanos y los desaparecidos, marchas contra el hambre y contra la corrupción, movimientos contra la discriminación y el abuso de mujeres y de niños, y movimientos con reivindicaciones étnico-culturales. Tales fenómenos logran, al menos espasmódicamente, re-sensibilizar a la opinión pública en torno a problemas que trascienden las preocupaciones privadas y particulares de cada cual.

En segundo lugar, el acceso desigual a la justicia según la condición social también plantea un problema grave en el campo de los derechos humanos. El problema tiene múltiples facetas: la falta de confianza ciudadana en organismos de justicia, de protección y de seguridad; las deterioradas condiciones carcelarias y demoras de procesos penales; la falta de acceso a una defensa justa en jóvenes de bajos ingresos y, en muchos casos, la permanencia de ellos bajo arresto por la postergación de sus procesos; y la percepción de impunidad que la ciudadanía tiene respecto de algunos sectores cuyos delitos van desde la violación de los derechos humanos hasta la corrupción y el narcotráfico.

En esto, la juventud popular urbana constituye una población especialmente vulnerable. Variables de edad, de sociabilidad y de precariedad en acceso a la justicia los llevan a percibirse como ciudadanos de tercera y cuarta categoría. Una reacción que tarde o temprano surge allí es el escepticismo respecto de la ecuanimidad del sistema judicial, con las consiguientes conductas que se desprenden de

esto: transgresión de la ley, búsqueda de "atajos" al margen para procurar lo que se requiere, re-socialización en la cultura del delito, asumir la justicia en las propias manos, etc. Es claro el efecto disruptivo que tiene este aspecto.

La tercera consideración es que las cuentas pendientes en materia de igualdad de derechos sociales y oportunidades para todos no impide que emerjan nuevas formas de la ciudadanía en sociedades de "información", de "gestión" y de "informatización". En esta óptica distinta, el ejercicio ciudadano ya no se remite sólo a disponer de derechos políticos, civiles y sociales, sino también de participar en condiciones de mayor igualdad en el intercambio comunicativo, en el consumo cultural, en el manejo de la información y en el acceso a los espacios públicos. Un "ciudadano" en una sociedad de la información y de la gestión, sería aquel que dispone de conocimientos y de bienes necesarios para participar como actor en los flujos de información, en la circulación de conocimientos y en el diálogo mediático, y para adaptarse a nuevos procesos de gestión y organización.

Para desarrollar estas potencialidades hace falta distribuir activos que las personas tendrán que adquirir mediante distintas fuentes de producción/difusión de conocimientos: deben poder expresar sus demandas y opiniones en los medios de comunicación de masas y aprovechar la creciente flexibilidad de los mismos; manejar los códigos y las destrezas cognoscitivas de la vida moderna para adquirir información estratégica en función de proyectos propios y para recrear dichos proyectos; manejar las posibilidades comunicativas y el ejercicio de derechos para defender sus diferencias culturales y desarrollar sus identidades de grupo o de territorio; y tener la capacidad organizativa y de gestión para adaptarse a situaciones de creciente flexibilización en el trabajo y en la vida cotidiana, y para hacer respetar socialmente sus proyectos vitales. Junto a la demanda de vivienda, de atención en salud y de diversificación del consumo, se agrega con especial fuerza la demanda de información, de conocimientos útiles, de transparencia en las decisiones, de mejor comunicación en la empresa y en la sociedad, y de mecanismos de visibilidad pública e interlocución con otros.

En este nuevo campo de ejercicio de la ciudadanía, el protagonismo depende de la disposición de conocimientos y técnicas, y el acceso a redes, flujos, proyectos "competitivos", etc. Si nos atenemos a este razonamiento, la centralidad progresiva del conocimiento y la educación para el desarrollo inciden significativamente en la dinámica de un orden democrático, pues la base material y simbólica de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de institucionalidad política, sino también en el uso ampliado del conocimiento, la información y la comunicación. En este marco, la difusión de códigos de modernidad permite mayor capacidad de adaptación a nuevos escenarios productivos, mayor participación del intercambio comunicativo de la sociedad, y un acceso más igualitario a la vida pública. . Agiornaría el viejo anhelo de la modernidad ilustrada: construir ciudadanos modernos, formar recursos humanos productivos, y promover el desarrollo de la persona autónoma.

El desafío para la región no es fácil dado que vivimos a medio camino entre el subdesarrollo y la sociedad de la información y el conocimiento. Por lo mismo, no podemos soslayar ni las formas históricas de la ciudadanía ni las formas emergentes. Si aspiramos a formar parte activa del mundo globalizado, tanto en materia de competitividad económica como de comunicación y presencia culturales, no podemos postergar la formación de capacidades para desempeñarnos en la sociedad del conocimiento.

BRECHAS Y PARADOJAS: ENTRE LA INTEGRACIÓN SIMBÓLICA Y LA DESINTEGRACIÓN MATERIAL

El desarrollo en América Latina y el Caribe ha asociado, desde la segunda posguerra hasta fines de los setentas, la integración social a

procesos virtuosos en que los diferentes grupos sociales van accediendo progresivamente a las dinámicas y los beneficios del progreso. Así, la integración se entiende sistémicamente en la confluencia de varios fenómenos: participación progresiva de la población económicamente activa en empleos modernos, más productivos y con salarios cada vez mejores; acceso a mayor educación y por tanto a mayores posibilidades de movilidad socio-ocupacional en el futuro; un poder de consumo cada vez más difundido, lo que implica acceso a una gama creciente de bienes y servicios; mejor inserción territorial, vale decir, acceso a vivienda y hábitat de mejor calidad y a asentamientos más conectados con la infraestructura moderna; y acceso institucionalizado a servicios de salud y seguridad social.

Los países de la región gozaron, en promedio, de una alta y sostenida tasa de crecimiento desde la segunda posguerra hasta mediados de los setentas, con saltos positivos en tasas de escolaridad, urbanización de la población, reducción del tamaño de las familias, acceso a servicios básicos y de salud, participación en el consumo y acceso a medios de comunicación de masas. Si consideramos indicadores básicos de bienestar, tales como los utilizados por el PNUD en sus Informes de Desarrollo Humano, debiéramos precipitarnos a un balance muy positivo: niveles educativos, expectativa de vida y niveles medios de ingresos fueron indicadores con resultados auspiciosos durante los treinta años de crecimiento sostenido en la región. Pero otros indicadores nos llevan a atemperar esa visión idílica: la distribución del ingreso, siempre muy por debajo del promedio mundial; la inestabilidad política y la debilidad de los sistemas democráticos; el alto nivel de heterogeneidad estructural y la persistencia de una alta tasa de informalidad laboral; la alta tasa de marginalidad habitacional debido a la urbanización acelerada de la población; la persistencia de un amplio contingente de pobres; y la formación de subculturas impermeables a los dictámenes de la modernización.

La plena integración social nunca se realizó, y en esto debemos evitar la mistificación del pasado. Más aún, las tendencias históricas se vieron parcialmente truncadas por la crisis del modelo sustitutivo y por las consiguientes adaptaciones traumáticas al imperativo de la apertura económica. De modo que hoy la situación es muy distinta. De una parte es difícil encontrar en las economías de la región un ejemplo de sobrevivencia del modelo sustitutivo de décadas anteriores. También es difícil pensar en un modelo vigente de Estado Planificador que responda al paradigma del modelo del desarrollismo. De otra parte la década perdida de los ochentas impactó muy duramente en las condiciones sociales de los grupos más pobres y también de una parte significativa de la clase media. Pese a la recuperación y el crecimiento observados en la última década, hoy hay más pobres que a comienzos de los ochentas en la región; la distribución del ingreso no ha mejorado, y en algunos países se ha deteriorado claramente; la informalidad laboral, hecha a base de ingresos bajos y baja capitalización, crece y se constituye en el sector privilegiado para absorber a las masas de trabajadores que van quedando al margen de la modernización productiva, o a la mayoría de jóvenes de baja capacitación que ingresan al mercado del trabajo; el sector rural tradicional se va haciendo cada vez más marginal respecto del resto de los sectores; y las sociedades se van fragmentando cada vez más por la acumulación de estos fenómenos, con impactos inquietantes en términos de inseguridad ciudadana, apatía política e incremento de la violencia. América Latina y el Caribe, "clase media" del mundo, comparten los problemas del desarrollo y del subdesarrollo.

Pero el escenario también muestra elementos alentadores. Nunca antes la región contó con la casi totalidad de sus gobiernos democráticamente electos, la expectativa de vida ha seguido expandiéndose, y la morbilidad y mortalidad infantil siguen descendiendo. La educación presenta mayores problemas en calidad que en cobertura, lo cual implica que esta ha aumentado de tal modo que empiezan a adquirir mayor relieve otros desafíos educativos. La difusión de los medios de comunicación de masas permiten hoy, en el grueso de los países de la

región, que la gran mayoría de la población esté mejor informada y tenga mayor acceso a la producción cultural y al debate político. Hay mayor conciencia y vigencia de los derechos civiles y políticos, mayor valoración del pluralismo político y cultural, y cobra renovados bríos el tema de la ciudadanía y de los derechos sociales y culturales.

Ánimos pesimistas y optimistas conviven con fuerza inédita en la región. Por un lado irrumpe el desencanto frente al colapso de proyectos nacionales que en décadas anteriores poblaron el futuro y el imaginario colectivo con la expectativa de integración social. A diferencia de los tiempos del desarrollismo y del proyecto socialista, fueran cuales fueron sus variantes, hoy no hay en la agenda política ni en la visión de futuro nada que lleve a pensar en un cambio radical que produzca saltos rápidos en materia de integración social. La desigualdad no se resuelve con indicadores económicos exitosos, la informalidad laboral persiste en sus enormes volúmenes, la marginalidad y sub-culturización se consolida como tal en las metrópolis y ciudades intermedias, la vulnerabilidad física y social de grandes contingentes poblacionales parece ir en aumento, la violencia se incrementa en los hechos y en la percepción ciudadana, crece la desafección política y se hace cada vez más dificultosa la adhesión a valores compartidos o a redes de apoyo mutuo. Todos ellos, indicadores de merma en la cohesión social.

Por otro lado, y en contraste con lo anterior, circulan discursos en que se redefine la inserción social de modo tal que parece al alcance de cualquiera: nuevas formas de gestión y organización en los niveles micro y macro, sea para el gerente de una gran empresa o para la microempresa; potencialidades de los nuevos medios de información y comunicación que pueden hacer de cada cual un ciudadano activo, un emisor de mensajes y un productor de información; la reivindicación del capital social y el "empoderamiento de la comunidad" como mecanismos claves del desarrollo social y "gerencial" de los grupos carenciados; valorización de la diversidad cultural que hace de todos, o de cada grupo, un aporte único al tejido societal; mayor eficiencia y focalización en las políticas sociales para optimizar el impacto de la inversión en los grupos más desprotegidos; reformas administrativas que acercan el nivel central al nivel local, y el "policy-making" a la comunidad. La inserción social parece consagrada en este tramado discursivo que va colocando en un mismo mapa la euforia de las nuevas tecnologías, los emergentes criterios de ingeniería y gestión sociales, las virtudes expansivas de la competitividad "sistémica", y la adhesión a los valores del pluralismo (democracia política, cultural y de género).

A esta paradoja entre ánimos apocalípticos y entusiastas se suma otra, a saber, la brecha creciente entre integración simbólica y desintegración material. Hemos afirmado que la modernización actual, en la forma en que se despliega de manera hegemónica, pone en tela de juicio la imagen clásica de integración social. Históricamente, los mitos del desarrollo y la modernización, hasta la década de los setentes, asociaban estrechamente la integración simbólica y la material. El acceso a vivienda, empleo moderno con ingresos crecientes, servicios de salud e infraestructura urbana, se asociaba a mayor participación política, interconexión cultural y educación formal. La sociedad de masas moderna venía anunciada con la sincronía entre ampliación del consumo a toda la población, y sociabilización de todos en la lectoescritura, la información actualizada y el uso "opinante" de espacios públicos.

Este vínculo claro en el imaginario del desarrollo hoy día está roto, o más bien atrofiado del lado de la integración material y muy acrecentado por el lado del consumo simbólico. De una parte, el bienestar social no se difunde en grados proporcionales al crecimiento económico, el número de pobres totales en la región no disminuye, y el consumo se estratifica al ritmo en que se diversifica; pero en contrapartida se expande el acceso a bienes simbólicos que provee la educación formal, la televisión y la información actualizada. Si la globalización acelera la circulación del dinero y de las imágenes por vía

de la microelectrónica, lo cierto es que el dinero circula concentrándose y la imagen lo hace diseminándose. Con ello, la globalización impacta sobre las sociedades nacionales exacerbando simultáneamente su segmentación social y su apertura comunicacional, alterando fuertemente expectativas y patrones de comportamiento.

El individuo medio de una sociedad periférica se ve obligado a disociar entre un amplio menú de consumo simbólico y otro, mucho más restringido, de acceso al progreso material y a una mayor participación en la carreta del progreso. Lejos parece esa reconciliación que se esperaba obtener de la modernización clásica entre integración material (vía redistribución de los beneficios del crecimiento), e integración simbólica (por vía de la política, la educación y los medios de comunicación de masas). Asistimos más bien a un portentoso desarrollo de opciones de gratificación simbólica por vía de la apertura comunicacional en condiciones de mayor respeto a derechos civiles, políticos y culturales, y una concentración creciente de los beneficios económicos de la apertura externa. La caricatura del día coloca las manos vacías junto a ojos colmados con imágenes del mundo.

¿Significa esto más desintegración, o una dosificación distinta de los componentes de la integración social? La pobreza no disminuye, pero sí aumentan sostenidamente la matrícula escolar, la densidad de televisores y computadores (los primeros ya en casi todos los hogares pobres, los segundos expandiéndose rápidamente desde la clase alta hacia la clase media), la libertad política y de valores, y las expectativas de consumo de toda la población. La brecha creciente entre desintegración "dura" (material) e integración "blanda" (simbólica) alimenta esta connivencia entre desencanto y entusiasmo. La creciente segmentación social es motivo de críticas ácidas, pero la defensa de la diversidad cultural despierta nuestras legítimas adhesiones. La informalidad laboral es claramente un factor estructural de reproducción de la pobreza, pero hablamos a la vez de la autogestión y el "acceso a destrezas estratégicas" como bondades que los nuevos tiempos pueden poner al alcance de todos. A la vez que la integración social-material parece agotar todos sus viejos recursos, nuevos ímpetus de integración simbólica irrumpen desde la industria cultural, la democracia política y los nuevos movimientos cívicos. Llámese intercomunicación a distancia, apertura de espacios públicos, autodeterminación de sujetos sociales, lo cierto es que parecieran darse de maneras muy diversas nuevas formas de integración simbólica.

Señales auspiciosas y dramáticas se interfieren entre sí. Si bien el floreciente complejo cultural industrial parece prometer nuevos ímpetus de integración simbólica, estos se estrellan contra el muro opaco de la distribución inequitativa de bienes, servicios, activos y conocimientos. De una parte, el abaratamiento de nuevos bienes y servicios de la industria cultural, y su ductilidad para penetrar en distintos ambientes socioculturales, se levanta como una promesa de mayor integración. Pero por otra parte las nuevas formas de analfabetismo cibernético se ciernen como una amenaza sobre los amplios contingentes de niños y jóvenes latinoamericanos y caribeños que no acceden a ninguna forma de informatización.

En el campo de la transmisión de saberes, asistimos a una mayor diversificación en el acceso a la educación y el conocimiento. Pero esta nueva forma de canalizar los talentos individuales en formas socialmente reconocidas se estrella contra otro muro que crece día a día: el de la estratificación social de la calidad de la educación. Todo esto abona el terreno para visiones apocalípticas sobre un futuro cada vez más injusto y desigual. Pero al mismo tiempo existe la posibilidad contraria, pues los nuevos desarrollos tecnológicos, si se combinan con una efectiva expansión de la ciudadanía, pueden ser aprovechados para enriquecer el trabajo, generar más conexión entre segmentos socio-económicos y actores socioculturales, y orientar los saltos en productividad con criterios de promoción social.

La nueva utopía del conocimiento no es casual frente al vacío que ha dejado el imaginario del desarrollo, y frente a la brecha entre integración simbólica e integración material. Por un lado, el acceso más difundido a conocimientos actualizados y pertinentes permitiría distribuir socialmente la competitividad potencial de las personas, con lo cual aumenta hacia el futuro tanto la competitividad agregada de una sociedad, como la equidad en los beneficios materiales que dicha competitividad conlleva. Por otro lado, y en la medida que este acceso supone una "recepción activa" y un "discernimiento crítico" por parte de los educandos, permite a las nuevas generaciones incorporarse a la modernidad con mayor conciencia de la propia identidad. ¿Utopía agiornada de una modernidad democrática, justa e ilustrada? Lo cierto es que sobre la educación y el conocimiento recae, en gran medida, la esperanza de conciliar la competitividad económica, la mayor equidad social y el aprendizaje en el ejercicio de la ciudadanía moderna, hacia el futuro.

IGUALDAD COMPLEJA Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

En el marco de mayor desigualdad material y mayor integración simbólica cabe pensar si esta asimetría impacta los niveles de integración y cohesión sociales. Tomando la tradicional tesis de la sociología funcionalista, podría pensarse que al aumentar la brecha entre baja integración material y alta integración simbólica, se genera una creciente crisis de expectativas que amenaza con erosionar la cohesión social. En otras palabras, la exposición constante a la publicidad mediática, sumado al hecho de contar con más años de educación y mayor conciencia de las propias capacidades y derechos, provocan mayor expectativa de movilidad social, consumo "adscriptivo" y bienestar material. Esta disimetría entre conciencia y posibilidades reales genera frustración, crisis de expectativas, lo que implica mayor conflictividad.

De otra parte esta asimetría prueba todo lo contrario, a saber, que la integración simbólica "compensa" de algún modo la fuerte desigualdad en acceso a bienes materiales. Esta idea se inscribe en un concepto en boga, a saber, el de "igualdad compleja". La idea que subyace es que las desigualdades no se dan homogéneamente en todos los terrenos. Así, por ejemplo, tanto la educación como el consumo de medios de comunicación de masas serían ámbitos donde no se reproduce, al menos en el mismo grado, la brecha de inequidad que sí se da en el ámbito de los ingresos y gastos familiares. Igualdad compleja significa, pues, que no somos "igualmente desiguales" en todo, y que, por lo mismo, se abren campos menos desiguales desde los cuales remontar la desigualdad en los campos más críticos. De modo que si en la educación y el consumo cultural (de los medios), tiende a democratizarse el acceso a información y conocimiento, esto capacita a sectores de menores ingresos para competir luego, con mayores posibilidades de movilidad, en aquellos subsistemas más estratificados, como son el mercado del trabajo y el poder.

La igualdad simbólica sería proactiva, por cuanto es el medio privilegiado para lograr mayor igualdad material en el futuro. Siguiendo a Walzer, la igualdad se fundaría precisamente en la asimetría entre acceso a bienes materiales y acceso a bienes simbólicos. La idea de Luhman según la cual las sociedades se componen cada vez más de distintos subsistemas relativamente autónomos, permite pensar en esta noción de igualdad compleja y, desde allí, "positivizar" la brecha entre alta integración simbólica y baja integración material. Lo que justifica invertir para reducir desigualdades allí donde mayor impacto sistémico puede tener la inversión, vale decir, donde puedan darse círculos virtuosos entre subsistemas.

Pero la idea de igualdad compleja no está exenta de objeciones. Se argumenta, por ejemplo, que los más pobres en términos de ingreso y empleo productivo son también los menos provistos de capital

simbólico. Esto se ilustra en años de escolaridad, acceso a nuevos medios de comunicación (sobre todo interactivos), acceso a interlocución y poder públicos, redes de promoción social y profesional. Por lo mismo, resulta necesario hoy día no sólo el reclamo de equidad (como mayor igualdad de oportunidades), sino de igualdad en sentido más extensivo. Esto, porque la igualdad de oportunidades no parece suficiente para lograr una sociedad más igualitaria, y es necesario contar con políticas dirigidas a compensar a los menos meritorios para lograr niveles aceptables de igualdad de resultados. En esto la igualdad compleja implica, normativamente, intervenir sobre diversos eslabones en que se generan desigualdades, y no sólo en el impulso "al inicio". El solo mérito como factor de movilidad social generaría grandes movi­lidades descendentes y reproduciría la desigualdad de oportunidades al cabo de un tiempo. De allí la necesidad de contar con políticas de compensación en la "desigualdad de trayectorias" y no sólo de oportunidades al inicio.

Podemos, con ello, definir la exclusión como una situación en que se padecen mayores inequidades en los diversos subsistemas de la sociedad, desde los ingresos laborales hasta la educación, y desde el acceso al conocimiento hasta el acceso a servicios básicos. De modo que la idea de igualdad compleja tiene que vérselas con sociedades que padecen desigualdades sistémicas.

Llegado a este punto cabe interrogar por la relación entre ciudadanía y exclusión. Porque si la ciudadanía incluye el pleno ejercicio de los derechos civiles, los políticos y los DESC; y si por otro lado se incorporan en la agenda de la ciudadanía los nuevos modos de interacción surgidos del mundo mediático y de las nuevas formas de gestión y asociación: ¿no cabe, acaso, suponer que los excluidos lo son también de la mayor parte de los derechos ciudadanos y del ejercicio moderno de la ciudadanía? ¿No son, acaso, los excluidos quienes tienen menos posibilidades de participación política, de visibilidad en el espacio público, de acceso a ingresos dignos y empleos dignos, de contar con educación de calidad y buenos servicios sociales, de disponer de información oportuna como usuarios de servicios y como consumidores, y de formar parte activa en las redes electrónicas?

Si se entiende la libertad no sólo en sentido negativo, vale decir, como ausencia de coacción, sino también en sentido positivo, como poder para orientar la vida personal conforme a los deseos y proyectos propios; y si se entiende la igualdad en el sentido proactivo que lo ha planteado, por ejemplo, Amartya Sen, para quien la igualdad se mide menos en la distribución de ingresos y más en la distribución de capacidades para llevar adelante un proyecto de vida libremente elegido: ¿no estarían, entonces, los excluidos privados simultáneamente de libertad positiva y de igualdad? Y si la libertad y la igualdad son dos caras de la ciudadanía (conforme lo prescribe la posesión de derechos civiles, políticos y los DESC), las definiciones previas nos indican que el tradicional "trade-off" entre igualdad y libertad no sería tal, y más bien es la igualdad (como distribución de capacidades) una condición para el ejercicio "positivo" de la libertad (como poder para realizar proyectos propios).

La exigibilidad de los derechos sociales, como condición de ciudadanía, debe apuntar a hacer posible esta forma complementaria entre igualdad y libertad recién planteada. De una parte, y tal como lo señala Norberto Bobbio, "la razón de ser de los derechos sociales como a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria", pues "los tres tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social." De otra parte, la indivisibilidad de derechos permite transitar de la libertad negativa (derechos civiles que proscriben los excesos de la coacción), a la libertad positiva (derechos políticos y DESC que dan poder y capacidades para decidir sobre condiciones que inciden en la propia vida.

Pero la exigibilidad de los DESC también depende de recursos para su pleno ejercicio. A diferencia de los derechos civiles, que obligan al Estado a no intervenir en ámbitos de competencia de los sujetos que componen la sociedad política; y a diferencia de los derechos políticos que se vinculan con un orden democrático-representativo, la realización de los DESC está ligada, al menos en buena parte, al grado de desarrollo económico existente. Por lo mismo, su exigencia no puede ser inmediata y absoluta, sino dinámica y gradual. El reconocimiento y la protección efectiva de los DESC no adviene espontáneamente. Los DESC conjugan una normatividad general con demandas concretas que la sociedad, o sectores de ella, plantean al Estado: reclamo por mejores condiciones de trabajo, mejor educación, mejor acceso a la salud y a la vivienda, y otros. El desarrollo económico va generando recursos socialmente producidos que permiten dar mayor respuesta a estas demandas, y mayor cumplimiento a los DESC. Para ello, parte de los recursos adicionales que genera el crecimiento debe destinarse a la plena vigencia de los DESC, pero también a la organización más eficiente de los servicios que canalizan esos recursos en beneficio de los grupos más afectados por la desigualdad general.

COHESIÓN E IGUALDAD SOCIAL

Tal como lo planteara Max Weber, la pérdida de cohesión social es un problema intrínseco a los procesos de modernización. La movilidad socio-económica, ocupacional y geográfica, la ratio económica y la creciente complejidad de los sistemas sociales, como también la secularización cultural y la pérdida de arraigo en la tradición, corroen la cohesión social. Frente a ello, la política y el Estado han jugado un papel fundamental para construir formas "modernas" de cohesión social. Sea mediante un nuevo pacto social encarnado en la figura del Estado Providencia, que ejerce un rol fundamental en la distribución de la riqueza y en la provisión de empleo. Sea mediante códigos de comunicación y de interacción compartidos, que se logran tanto por vía de la educación universal como de los medios de comunicación de masas.

Hoy asistimos a un escenario, tanto global como regional, en que también las formas modernas de cohesión social se ven erosionadas. Las razones son múltiples:

- La crisis del Estado Providencia o Planificador y su dificultad creciente para garantizar el bienestar y promover el empleo.
- La difuminación de fronteras nacionales y, con ello, las dificultades que enfrenta el Estado-Nación para mantener una imagen clara de unidad-identidad colectiva.
- La estratificación en el acceso al conocimiento y a la educación de calidad.
- El avance en la secularización de valores y diversificación de estilos de vida, por efecto de la apertura de fronteras para el intercambio cada vez más intensivo y extensivo de imágenes y mensajes.
- Los efectos corrosivos de la tercera revolución industrial, que abre la brecha entre los incluidos y excluidos, amenaza con grandes contingentes de desempleados tecnológicos, refuerza con otros contenidos la división internacional del trabajo y promueve un modelo de trabajador inteligente pero individualista.
- La referida brecha entre la expansión "democratizante" de imágenes del mundo vs. la expansión concentradora del dinero, lo que produce una fuerte crisis de expectativas con consecuencias imprevisibles a futuro.
- El efecto de casi dos décadas de hegemonía del proyecto neoliberal, lo que ha implicado una cultura económica que privilegia lo privado sobre lo público, lo individual sobre lo colectivo, y el beneficio personal sobre la solidaridad social.

Todos estos factores impactan, con mayor o menor intensidad, a los países de América Latina y el Caribe. La cohesión social no sólo se encuentra amenazada por abajo, vale decir, por los efectos de la exclusión, que en América Latina afectan a una proporción muy alta de

la población. También en el sector de mayores recursos se observan actitudes que van en sentido contrario a la cohesión. Las élites tienden cada vez más a auto-excluirse de la vida ciudadana y refugiarse en territorios amurallados. No interactúan con otros grupos en la ciudad salvo en calidad de empleadores o directivos en las empresas. Generan y pagan sus propios sistemas educativos, y priorizan claramente sus vínculos con pares de otros países frente a la opción de vincularse con la sociedad propia.

La recuperación del espacio público, como el lugar de encuentro en que se ejerce la mayor igualdad simbólica y el aprendizaje en la diferencia, deberá ser básico para romper las exclusiones de arriba y de abajo. Para ello es necesario pasar también de lo social a lo público como objeto de algunas políticas. En lo público la gente encuentra sentido de pertenencia y de encuentro que no halla en políticas sociales focalizadas. Pero al mismo tiempo se requieren políticas focalizadas y compensatorias para reducir las brechas sociales y paliar la pobreza. De allí la importancia, en suma, de encontrar un equilibrio entre ambos campos de intervención. ¿ Pero cuál es el ámbito de intervención en el espacio público? En rigor, son muchos, entre los que cabe mencionar: la rehabilitación del uso de territorio y de la ciudad; el uso de bienes públicos apreciados en función de la comunidad; políticas para aumentar la seguridad ciudadana y neutralizar la violencia y el crimen; políticas modernas en educación pública; sistemas sanitarios eficientes y confiables; defensa del medio ambiente y de los grupos culturales minoritarios; y otros.

El rescate del espacio público es parte de la agenda de extensión de la ciudadanía, como lo es también la reducción de desigualdades. La región vive un momento oportuno para priorizar el tema de la ciudadanía social, dada su estrecha relación con la equidad, y dado el avance significativo respecto de los derechos civiles y políticos en la última década. No sólo contamos hoy, en América Latina y el Caribe, con democracias políticas en claro proceso de consolidación, sino también con una cultura democrática que se va extendiendo y que incluye el respeto a los derechos civiles y políticos. De este modo, "no es extraño (...) que la atención tienda a trasladarse hacia las garantías a los derechos de equidad dirigidos a lograr una ciudadanía extendida en la que además del respeto a los derechos civiles y políticos los ciudadanos puedan gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales."

Por otra parte, el propio péndulo que lleva a la pérdida de cohesión social genera conciencia sobre la necesidad de revertirlo. No es casual que hoy día las voces que alertan sobre desintegración social claman también por el ejercicio de una ciudadanía extensiva, y que estas voces se levantan desde una vasta gama de actores que incluyen a los gobiernos, la academia, las organizaciones sociales y ONG, la Iglesia, los movimientos culturales, los organismos internacionales, etc. La euforia privatizadora se encuentra hoy en una fase de reflujo hacia la búsqueda de un equilibrio entre el rol del Estado, el rol del mercado y el rol de la sociedad. La preocupación por "más sociedad" y no tanto "más mercado" ilustra este reflujo en que empieza a valorarse la cohesión social y la extensión de la ciudadanía tanto como la competitividad de las empresas y la iniciativa privada.

¿Cómo se entiende la cohesión social en el marco de este reclamo por "más sociedad"? Básicamente, se busca combinar el perfeccionamiento del sistema democrático, el fortalecimiento de la sociedad como ámbito de cooperación y comunicación, y la internalización de las reglas democráticas entre los distintos actores. En este marco semántico, la cohesión social no supone formas premodernas como son el comunitarismo, la homogeneidad en creencias y valores y la fuerza de la autoridad central, sino los siguientes sentidos:

- Como un compromiso de todos los actores/sectores sociales, de respeto a las reglas procedimentales de la institucionalidad democrática y del Estado de Derecho.
- Como articulación de los grupos sociales heterogéneos dentro de un

sistema político capaz de representar sus demandas, vale decir, capaz de institucionalizar políticamente estas demandas y traducirlas en intervenciones que asignan recursos para la vigencia de los DESC.

- Como desarrollo de mecanismos propios de la sociedad civil que fortalecen relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de grupos como entre distintos grupos.
- Como difusión extendida de una cultura pluralista que permite mejorar los niveles de convivencia y comunicación.
- Como filiación progresiva de grupos sociales a redes de apoyo o interacción que les permiten mayor participación e integración (sindicatos, gremios, iglesias, asociaciones civiles, etc.).

Si tomamos la relación entre cohesión e igualdad, podemos conjeturar que:

- Existe una relación de interdependencia entre ambos: sociedades con mayor desigualdad suponen baja cohesión y a su vez inciden negativamente en la cohesión.
- Existen sociedades inequitativas pero con alto grado de cohesión cuando hay soportes culturales tradicionales ("premodernos"), que integran mediante la adhesión religiosa o ideológica (caso de países islámicos, no aplicable a la región).
- La cohesión contribuye a la igualdad mediante:
 1. Promoción de valores de solidaridad y responsabilidad sociales, lo que genera un clima propicio para transferir recursos diversos hacia los sectores que menos disponen de ellos.
 2. Aumento de la capacidad de defensa de derechos sociales, económicos y culturales por parte de grupos desposeídos que sí son representados en el sistema político, lo que les da mayor presencia en la pugna distributiva de activos que permiten realizar tales derechos.
 3. Generación de mecanismos intrasociales (no estatales ni de mercado) de transferencia de activos a través de redes sociales e instituciones intermedias.
 4. Promoción de acuerdos políticos mayores en torno a políticas de Estado con efecto de redistribución progresiva (en materia impositiva, de gasto social, de defensa del trabajo, de acceso a la educación y la salud, de protección de grupos vulnerables, etc.).

· La igualdad contribuye a la cohesión, pues:

1. Una mayor igualdad de oportunidades previene hacia el futuro contra la exclusión y la discriminación, y por tanto, inhibe factores de pérdida de cohesión social.
2. Una mayor igualdad de oportunidades infunde en la sociedad mayor adhesión a un sistema de reglas percibido como meritocrático.
3. Una mejor distribución de bienes de acuerdo con rasgos adscriptivos de las personas, contribuye a que las adscripciones (género, etnia, grupos etarios) no redunden en fragmentación, facilitando una mejor institucionalización por rasgos adscriptivos.
4. Una mayor igualdad otorga más legitimidad al Estado y a la gestión pública, lo cual previene contra la ingobernabilidad y el mayor conflicto social.
5. La extensión a toda la población de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades básicas, previene contra formas ilícitas de procurarse dichos satisfactores (delincuencia, microtráfico de drogas, etc.), generando así mayor respeto por la Ley y el Estado de Derecho y un ambiente de mayor seguridad ciudadana.
6. Una mejor distribución territorial de servicios y de infraestructura permite revertir la segregación territorial, siendo esta última una de las principales causas de la falta de cohesión social.
7. Una mejor distribución de oportunidades permite responder al problema de las llamadas "pobrezas duras", vale decir, a los grupos en situación de extrema vulnerabilidad, a quienes la política social no logra apoyar.

LA IGUALDAD Y LA DIFERENCIA

Quisiéramos destacar una tensión propia de las democracias actuales.

Por un lado se busca recobrar o redinamizar la igualdad, entendida sobre todo como inclusión de los excluidos, sin que ello conlleve a la homogeneidad cultural, a mayor concentración del poder político o a la uniformidad en los gustos y estilos de vida. Por otro lado se trata de apoyar y promover la diferenciación, entendida doblemente como diversidad cultural, pluralismo en valores y mayor autonomía de los sujetos, pero sin que esto se convierta en justificación de la desigualdad o de la no inclusión de los excluidos.

Frente a ello, interesan políticas culturales compatibles que permitan compatibilizar la libre autodeterminación de los sujetos y la diferenciación en cultura y valores que se sigue de esta defensa de la autonomía, con políticas económicas y sociales que reduzcan la brecha de ingresos, de patrimonios, de seguridad humana y de capital simbólico. Es decir: ¿Cómo promover la igualdad en el cruce entre la justa distribución de potenciales para afirmar la diferencia y la autonomía, y la justa distribución de bienes y servicios para satisfacer necesidades básicas y realizar los derechos sociales?

El desafío de compatibilizar igualdad de oportunidades y el respeto a las diferencias nos coloca en el cruce entre el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Civiles, porque se trata de la autonomía de los sujetos, individuales o colectivos, para decidir sobre sus vidas y sus valores sin coacción. Políticos, porque se trata de dar cabida en los procesos deliberantes y decisorios a los distintos actores sociales, y de un "reparto democrático" de esta participación. Sociales y culturales, porque se aspira a compatibilizar igualdad de oportunidades con respeto a las diferencias.

Hechas las consideraciones precedentes, las políticas de igualdad deben asociarse al criterio de no-discriminación. Esto incluye a su vez políticas de discriminación positiva frente a minorías étnicas, y también frente a otros grupos de corte socio-económico, cultural etario y/o de género, que presentan situaciones de mayor vulnerabilidad. Las políticas contra la discriminación de la diferencia (que promueven derechos civiles, políticos y culturales) deben complementarse con políticas sociales focalizadas hacia aquellos grupos que objetivamente se encuentran más discriminados, vale decir, en condiciones más desventajosas para afirmar su especificidad, satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar capacidades para ejercer positivamente su libertad.

La discriminación positiva, que acompaña a la focalización, debe extender los derechos particularmente a quienes menos los poseen. No sólo se refiere esto a derechos sociales como la educación, el trabajo, la asistencia social y la vivienda; también a los derechos de participación en la vida pública, de respeto a las prácticas culturales no predominantes, de interlocución en el diálogo público, etc. En suma, debemos apuntar hacia un concepto de igualdad compleja pasado por el filtro de la nueva sensibilidad democrática, del multiculturalismo y del derecho a la diferencia, sin que ello avale condiciones de producción y reproducción de la exclusión socioeconómica.