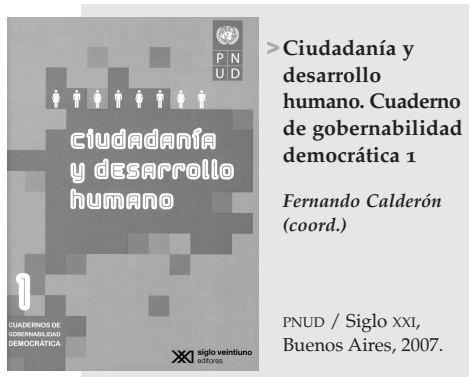


■ Libros



Ciudadanía y desarrollo humano en América Latina

María Clelia Guiñazú

El auge político y cultural del así llamado «Consenso de Washington» durante los 90 restringió la riqueza y diversidad de las reflexiones sobre desarrollo, política y sociedad que, de manera característica, han formado parte constitutiva tanto de la práctica política como de la tradición intelectual de las ciencias sociales en América Latina. Entre las voces alternativas, el enfoque de «desarrollo humano» –creado por los economistas Amartya Sen y Mahbub ul Haq y adoptado oficialmente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) durante esa década– fue

María Clelia Guiñazú: doctora en Ciencia Política (Massachusetts Institute of Technology, MIT), coordinadora del Informe Nacional de Desarrollo Humano de Argentina (PNUD).

Nota: la autora agradece la colaboración de Tomás Bril Mascarenhas en la preparación de este texto.

probablemente uno de los productos más osados e institucionalmente exitosos en revitalizar el debate y aglutinar formas de disenso en los ámbitos global y regional.

En efecto, justamente en aquella coyuntura, el nuevo enfoque se arriesgó a abandonar la visión estrictamente económica y centrada en el mercado sobre el desarrollo, para enraizarla en un ideal normativo mucho más abarcador y ambicioso. El desarrollo, desde este punto de vista, es un proceso que busca promover y expandir los derechos y las capacidades humanas, el bienestar personal y colectivo y las posibilidades de autorrealización de las personas entendidas como agentes autónomos y socialmente situados.

Así, la cuestión del desarrollo adquiere un fuerte acento humanista, anclado en las reflexiones contemporáneas de la filosofía política sobre justicia y orden político y abordando, simultáneamente, áreas de controversia social y política concretas, tales como la distribución del ingreso, los derechos de ciudadanía, la igualdad de oportunidades, los sistemas de exclusión y discriminación de mayorías y minorías, el rol del Estado y el mercado, y la vinculación entre desarrollo y democracia.

En esta línea de pensamiento, la publicación *Ciudadanía y desarrollo humano* muestra que, luego de más de una década de cimentar ideas y prácticas, el enfoque del desarrollo humano continúa nutriéndose de contribuciones diversas e invitándonos a repensar los problemas del desarrollo desde una perspectiva que pone el

acento en los sujetos del proceso, así como en sus prácticas, carencias y oportunidades, todas ellas social, política y culturalmente enraizadas.

Esta compilación de artículos –anunciada como el primero de una serie de cuadernos sobre gobernabilidad democrática promovida por la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)– aborda los vínculos todavía poco explorados entre ciudadanía y desarrollo y utiliza para ello el efervescente laboratorio latinoamericano contemporáneo. Tal propósito parece más que nunca oportuno si se piensa que, como señala el prólogo de Rebeca Grynspan, nuestra región se encuentra en un punto de inflexión, «al término de un ciclo de reformas económicas y transición hacia la democracia», dejando atrás los ensayos más ortodoxos de las reformas pro mercado, con una elevada tasa promedio de crecimiento económico, evitando las viejas tentaciones dictatoriales e intentando adaptarse, aún espasmódicamente, a los desafíos nacionales e internacionales planteados por la globalización.

¿Qué dilemas enfrentan la ciudadanía y el desarrollo humano hoy? ¿Existe una matriz común de problemas? ¿Cuáles son las claves analíticas para desentrañar dichos procesos? En las dos primeras secciones del libro, los autores abordan estos interrogantes desde un punto de vista conceptual e históricamente enmarcado, haciendo un esfuerzo sistemático para incluir propuestas y sugerencias tanto pragmáticas como normativas para la agenda pública regional. En la tercera sección, se analiza la relación entre ciudadanía y desarrollo a partir de la selección de casos nacionales que, más allá de sus contrastes y eventuales

afinidades, son singularmente atractivos: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Guatemala.

En la primera sección conceptual, Fernando Calderón introduce un marco interpretativo para pensar las nuevas condiciones sociales de la ciudadanía y el desarrollo humano en América Latina en el contexto del actual proceso de globalización. Sin perder el anclaje en los problemas concretos que enfrenta la región, la reflexión teórica invita a indagar el problema desde la óptica de la inclusión y exclusión social, por dos razones principales. En primer lugar, porque es en la arena fluctuante e históricamente definida de los derechos individuales y colectivos –tanto a la igualdad como al respeto por las diferencias– donde se produce la intersección explícita entre ciudadanía y modelos de desarrollo. Por ende, desde su óptica, ese resulta el prisma más adecuado para evaluar el grado de aproximación o distancia de las experiencias y los procesos particulares al núcleo normativo del enfoque del desarrollo humano. En segundo lugar, porque los patrones históricos de exclusión e inclusión social suponen también un cruce ineludible entre ciudadanía, desarrollo y cohesión social, es decir, entre la institucionalidad concreta de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales de personas y grupos y el sentido de inclusión y pertenencia experimentado por diferentes actores en la convivencia social.

En sintonía con lo anterior, Calderón sostiene que, como producto de las transformaciones de las últimas tres décadas, la región atraviesa una verdadera transición societal, signada no solo por los efectos de las llamadas «reformas estructurales», sino también por los cambios producidos en los

campos de la «tecnoconomía, la comunicación y el informacionalismo». En su diagnóstico, el autor indica cuatro aspectos claves: las asimetrías simbólicas y materiales verificables en los patrones de inclusión y exclusión social –por ejemplo, mayor acceso a bienes culturales e inflexibilidad en la distribución del ingreso–; la mayor complejidad y fragmentación de los actores sociales así como de los propios sistemas de inclusión y exclusión social; el creciente aumento de los movimientos poblacionales, las migraciones y la interculturalidad; y las nuevas especificidades de la dinámica entre incluidos y excluidos. En un tono cautamente optimista, Calderón sugiere que algunas de estas condiciones podrían favorecer la renovación de los derechos de ciudadanía con mayor desarrollo humano. Sin embargo, en cada uno de los planos mencionados coexisten tanto factores potencialmente liberadores como asimetrías sociales, culturales y políticas que, de hecho, favorecen la reproducción de patrones excluyentes.

¿Cómo promover el desarrollo, entonces, fortaleciendo simultáneamente los lazos sociales en una dirección incluyente, democrática y subjetivamente significativa para las personas? La respuesta debe buscarse en la reconstrucción democrática, participativa y deliberativa del orden político. Con reminiscencias de la filosofía arendtiana, la propuesta de Calderón plantea la necesidad de fomentar la creación de un nuevo horizonte normativo para nuestras sociedades, fundado en una concepción integral de la ciudadanía y sostenido por sujetos políticos conscientes, autónomos y activos. En ese proceso, el Estado debería jugar un rol estratégico si, al fortalecer sus cualidades democráticas, contribuyera también a moldear, en función de lo público, los

sentidos de pertenencia y solidaridad, las visiones sobre el desarrollo y las propias prácticas de inclusión y justicia definidos con, y para, la ciudadanía.

En la segunda sección del libro, también de carácter conceptual, Guillermo Campero, Sonia Fleury, Benjamín Arditi, Juan Carlos Tedesco, Martín Hopenhayn y Adolfo Figueroa exploran la relación entre ciudadanía y desarrollo humano centrándose, respectivamente, en los efectos de la inclusión y exclusión social en las relaciones laborales, las políticas sociales, la agencia y el empoderamiento de los sujetos, los procesos de socialización y educación, la reproducción cultural de las desigualdades y el desarrollo económico propiamente dicho.

Más allá de la diversidad temática e interpretativa, las contribuciones comparten algunos supuestos centrales. En primer lugar, existe acuerdo en que los cambios asociados a la globalización han ocasionado transformaciones ostensibles en los patrones de inclusión y cohesión social de las sociedades latinoamericanas y que estas plantean tanto riesgos como potencialidades para el afianzamiento de la democracia, la expansión de los derechos de ciudadanía y el desarrollo humano. En segundo lugar, además de compartir este diagnóstico, las contribuciones concuerdan en sostener la indivisibilidad normativa y práctica de los derechos de ciudadanía (o «ciudadanía integrada»). Esto implica considerar que cada núcleo de derechos –civiles, políticos, sociales y culturales– se fortalece y/o debilita mutuamente y afecta, de este modo, los procesos de cohesión social. En tercer lugar, los análisis coinciden en que la disociación entre crecimiento y equidad continúa siendo el gran «casillero vacío» del desarrollo latinoamericano, caracterizado por el influjo persistente

de la desigualdad. De allí que, también coincidentemente, los autores insisten en subrayar la importancia de la ciudadanía social de cara al desarrollo humano en la región. Por último, y aun desde ópticas diferentes, los distintos análisis no se intimidan en revalorizar el Estado –ni minimalista ni expansivo, sino genuinamente democrático– como sostén de la institucionalidad democrática para el desarrollo.

La educación, el trabajo y las políticas sociales constituyen, de acuerdo con el texto, cimientos fundamentales –aunque no exclusivos– para expandir la ciudadanía social y promover el desarrollo de capacidades que fortalezcan la cohesión social. Como señala Juan Carlos Tedesco, el nuevo capitalismo ha erosionado los mecanismos clásicos de inclusión social (históricamente débiles en buena parte de la región) basados en el mercado de trabajo, la educación y el Estado-nación. Urge, por tanto, repensar nuevas estrategias para regenerar el capital social y cultural de nuestras sociedades, principal acervo para motorizar el desarrollo, la equidad y la inclusión.

Si, como señala Campero, el trabajo ya no puede considerarse como un mecanismo integrador por excelencia, debe igualmente garantizarse que siga ofreciendo oportunidades y derechos asegurando su calidad y accesibilidad. Si las reformas neoliberales restringieron aún más los estrechos beneficios de la protección social en la región, resulta necesario, según Fleury, expandir las fronteras de la ciudadanía social mediante la articulación de políticas sociales que tiendan a la universalidad, la participación y el reconocimiento de los sujetos. Si la desigualdad ha constituido un obstáculo de importancia para el desarrollo económico latinoamericano, como sugiere Figueroa, es preciso plantear políticas innovadoras

que favorezcan la nivelación social para estimular la productividad. Y si los sistemas educativos –esa gran reserva pública para el desarrollo de las capacidades humanas y la cohesión social– se revelan impotentes para romper la fragmentación, la exclusión y las brechas culturales, hay que intentar el diseño de nuevos «pactos educativos» entre diferentes actores, repensando incluso, en clave democrática, la propia formación de las elites.

En síntesis, la ciudadanía social parece ser, en la América Latina actual, el molde donde se fragua, al decir de John Rawls, el valor de la libertad, esto es, las condiciones políticas, sociales y culturales que hacen posible el ejercicio efectivo de los derechos. Ciudadanía, o combinatorias de la ciudadanía, cuyos contornos, como señala Ardití, son variables tanto sincrónica como diacrónicamente, porque dependen históricamente del empoderamiento social y la constitución subjetiva de los actores. Derechos que además, como expone lúcidamente Hopenhayn, son multifacéticos, mediados por prácticas culturales y también problemáticos en su tratamiento; tal es el caso de las demandas de reconocimiento de jóvenes, inmigrantes, mujeres y afrodescendientes, cuando no las de autogobierno protagonizadas por los pueblos indígenas.

En la última sección se presentan los casos nacionales, que se estructuran en torno de dos ejes: por un lado, las oportunidades planteadas por los procesos nacionales y globales y, por otro, las capacidades –genéricamente entendidas– de desarrollo humano exhibidas por los países. Los estudios se nutren en buena medida de las investigaciones realizadas en los Informes Nacionales de Desarrollo Humano del PNUD, que ya poseen una

trayectoria sólida en la región. Aunque las experiencias nacionales no llegan a prefigurar, en conjunto, una tipología o clasificación, las problemáticas planteadas dejan abierto el campo para comparaciones más sistemáticas.

Así, el «desarrollo humano sin ingresos» en Bolivia se contraponen al «desarrollo sin ciudadanos» del modelo chileno. En el primer caso, George Gray Molina y Patricia Espinoza examinan el desfase entre la falta de dinamismo económico boliviano y los avances en el plano de la participación política y ciertos aspectos del bienestar social. En contraste, Rodrigo Márquez Arellano y Carolina Moreno Bravo argumentan que el éxito esencialmente procedimental de la institucionalidad democrática lograda en Chile, acoplada a la proverbial estabilidad económica del país, desincentivaron, más que alentaron, la construcción de una ciudadanía activa. En Brasil, por su parte, los procesos de desarrollo económico e instauración democrática solo de manera excesivamente discreta han logrado dinamizar, al decir de Fleury, «la inmutabilidad secular de la estructura de desigualdades» del país. Por último, Colombia y Guatemala, con sus delicadas democracias de «posguerra» y «guerra», respectivamente, comparten el signo de la violencia armada. Para el caso colombiano, Hernando Gómez Buendía y Gerrit Stollbrock brindan una interpretación sumamente sugerente sobre la coexistencia paradójica entre el conflicto armado y la persistencia del régimen democrático. Para la experiencia de Guatemala, Edelberto Torres Rivas proporciona una reflexión sólida, no exenta de crudeza, sobre las profundas desigualdades étnicas y sociales del país y su obvia vinculación con la fragilidad de la ciudadanía y los bajos niveles de desarrollo humano.

Para concluir estos comentarios, cabe dejar abierto el interrogante central que decanta naturalmente de la lectura de *Ciudadanía y desarrollo humano*. Además de deseable, ¿es posible generar procesos y modelos de desarrollo que coloquen la valoración de la calidad de vida y la expansión de los derechos, dignidad y capacidades humanas en el centro de la escena?

Al repasar las teorías del desarrollo, Amartya Sen¹ contraponía con solidez y buen sentido del humor dos caminos posibles: la vía dura (o modelo «sangre, sudor y lágrimas») y la vía de los eufemísticos «corazones blandos» que, en obvio contraste con la anterior, atribuye mayor valor a la redistribución, la equidad, la democracia y la cooperación. Ambas vías, señala el autor, han sido experimentadas en mayor o menor medida por diferentes países en la historia económica contemporánea, en respuesta a causas diversas y con resultados y consecuencias también variables. De hecho, y siguiendo esta didáctica simplificación, nuestra región parece representar un lamentable laboratorio histórico de versiones despiadadas del desarrollo, signadas por exclusiones seculares y autoritarismos de raigambre variada. Por eso mismo quizás sabemos mucho menos sobre alternativas de raíz humanista como la que brinda el propio enfoque del desarrollo humano, enfoque que, como nos persuade Sen, no solo es plausible y realizable en el presente, sino también éticamente pertinente. ☐

1. Amartya Sen: «Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI» en Louis Emerij y José Núñez del Arco (comps.): *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1998.