REDES, ESTADO Y MERCADOS

SOPORTES DE LA COHESIÓN SOCIAL LATINOAMERICANA

Eugenio Tironi (editor)

Prólogo de Alejandro Foxley

uqbar
EDITORES

Dirección de Colección Cieplan: Eugenio Tironi

Este libro forma parte del proyecto «Una nueva agenda para la cohesión social en América Latina», ejecutado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Chile, y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), Brasil. El proyecto fue financiado por la Comisión Europea, con la coordinación y el apoyo del PNUD. Las informaciones y opiniones presentadas aquí son de responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinadores del proyecto: Bernardo Sorj y Eugenio Tironi.
Equipo ejecutivo: Eduardo Valenzuela, Patricio Meller, Sergio Fausto y Simón Schwartzman.

REDES, ESTADO Y MERCADO
Soportes de la cohesión social latinoamericana

© Eugenio Tironi, Cristián Cox, Osvaldo Larrañaga, Mario Marcel, Patricio Meller, Carlos Peña, Manuel Tironi
© Uqbar editores, abril 2008
© Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), abril 2008

RPI Nº 170.626
ISBN Nº 978-956-8601-18-8

www.uqbareditores.cl
Teléfono: (56-2) 224 72 39
Santiago de Chile

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page
Edición a cargo de Patricio González y Pilar García
Diseño de Colección: Caterina di Girolamo
Diagramación: Salgó Ltda.
Impresión: MAVAL S.A.

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

ÍNDICE

PRÓLOGO
Alejandro Foxley 11

Presentación
LA MISERIA DEL ECONOMICISMO
Política, políticas públicas y cohesión social
Carlos Peña, Eugenio Tironi 19

Capítulo 1
EL CONCEPTO DE COHESIÓN SOCIAL
Debates teóricos y usos políticos
Carlos Peña 29

I. Introducción: el eterno retorno 29
II. El concepto de cohesión social en el debate político contemporáneo .. 36
III. Los clásicos y su descripción de la sociedad moderna 44
IV. El problema de la cohesión social en la sociología. De la solidaridad al capital social 52
V. Ocho proposiciones sobre la cohesión social 76

Capítulo 2
EL NUEVO ESCENARIO
Cambio demográfico, incorporación de la mujer y diversificación de la familia
Osvaldo Larrañaga, Irene Azócar 97

Introducción 97
I. Fecundidad, demografía y cohesión social 100
II. La división del trabajo en los hogares 110
III. La irrupción de los adultos mayores 121
IV. Diversificación de la familia: efectos sobre la cohesión social 126
V. Tipos de familia y transmisión de la desigualdad 139
VI. Conclusiones 144

Capítulo 3
REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA
Mario Marcel, *Elizabeth Rivera* 151

I. Introducción: el desarrollo social en América Latina 151
II. Estudios sobre regímenes de bienestar en Europa y América Latina .. 157
III. El bienestar y la cohesión social en América Latina: hacia un nuevo enfoque 167
IV. Los regímenes de bienestar en América Latina: un análisis empírico .. 175
V. Regímenes de bienestar en América Latina: un análisis histórico 187
VI. Regímenes de bienestar latinoamericanos, desarrollo socioeconómico y cohesión social 201
VIII. Viabilidad y perspectivas de los regímenes de bienestar latinoamericanos: conclusiones preliminares 220
Anexos 223

Capítulo 4
MERCADOS LABORALES
¿Soportes o amenazas para la cohesión social latinoamericana?
Patricio Meller, *Paola Bordón*, *Matías Cociña*, *Elizabeth Rivera* 227

Introducción 227
I. Marco conceptual 228
II. Panorama de los mercados laborales en la región 241
III. Desempeño de los mercados laborales por tipo de régimen de bienestar 257
Conclusiones 271

Capítulo 5
LAS REFORMAS EDUCATIVAS Y SU IMPACTO SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA
Cristián Cox 275

Introducción 275
I. Educación y cohesión social: conceptos y evidencia comparada 277
II. Políticas públicas, distribución de la educación y cohesión social en América Latina 285
III. Experiencia educativa, currículo y cohesión 295
IV. Experiencia educativa, relaciones sociales y cultura en la institución escolar 305
V. Conclusiones y proyecciones para políticas públicas 313

Capítulo 6
CIUDAD, COHESIÓN Y VIOLENCIA
La experiencia europea y América Latina
Manuel Tironi R., *Eugenio Tironi B.* 323

I. Imaginarios, instituciones y prácticas: las tres escalas de la cohesión social 323
II. ¿Cómo se construye la cohesión social? Estados Unidos y Europa ... 326
III. De la cuestión social a la cuestión urbana 339
IV. La violencia urbana. El caso francés 347
V. Cohesión social y cuestión urbana. ¿Qué puede aprender América Latina? 368

Capítulo 7
LA COHESIÓN SOCIAL LATINOAMERICANA
A modo de conclusión
Eugenio Tironi, *Sebastián Pérez Bannen* 377

I. Un tema pertinente 378
II. Variedades de la cohesión social 381
III. Pilares de la cohesión social latinoamericana 387
IV. Amenazas a la cohesión social latinoamericana 395
V. ¿Un camino propio? 403

LOS AUTORES 409

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS 413

PRÓLOGO

Como se sugiere en este libro, la cohesión social alude a las esperanzas, las expectativas, las confianzas y los afectos que hacen a las personas vivir cooperativamente en un lugar determinado, vincularse con sus pares e identificarse con una historia, valores y símbolos comunes[1]. Su existencia depende de si las reglas comunes son compartidas y respetadas; de si la distribución de las oportunidades y de los resultados son percibidos como justos; de si predomina la confianza, la seguridad y el respeto.

En Europa, el concepto surgió como expresión de un cierto «modelo social», basado en la equidad y en la ciudadanía social. Sus raíces se remontan a las respuestas del Viejo Continente a las diversas divisiones religiosas y políticas que lo desgarraron durante siglos. Por estas razones, la cohesión social europea se basa hoy en dos pilares fundamentales. Por un lado, en un amplio espectro de derechos económicos y sociales estructurados en los llamados Estados de bienestar. Por otro, en los mecanismos de redistribución a favor de los países más rezagados a través de los llamados «fondos de cohesión». En definitiva, el modelo europeo de cohesión social se basa en derechos, programas y estándares universales que tienen al Estado como pilar fundamental, lo cual lo distingue —como se destaca a lo largo de este libro— de otro modelo paradigmático de cohesión social, como es el estadounidense.

El actual modelo de cohesión social latinoamericano se sustenta fuertemente en la valoración de la familia, la amistad y los vecinos; en el sentido de nación y en las altas expectativas de progreso que representa el futuro, antes que en la confianza en las personas o en la legitimidad de las instituciones —incluido

[1] Este prólogo recoge algunos conceptos emitidos en el Foro de Cohesión Social Unión Europea-América Latina, Santiago de Chile, 24 de septiembre 2007. Mario Marcel hizo una contribución sustantiva en la elaboración de dicho documento.

por cierto el Estado. Así es reportado por ECosociAL-2007, la encuesta realizada especialmente para este proyecto en siete países latinoamericanos[2]: ocho de cada diez latinoamericanos se declaran orgullosos de la historia de su país, siete de cada diez creen que estarán mucho mejor en diez años más y ocho de cada diez piensan que sus hijos tienen un futuro sustancialmente mejor que el propio. Pero los profundos cambios que están ocurriendo hoy en la estructura económica y social de los países de la región pueden llegar a poner en cuestión la capacidad de alcanzar estas expectativas y, con ello, debilitar uno de los soportes básicos de la cohesión social en nuestra región.

Como se indica en varios capítulos de este volumen, algunas de las principales tendencias sociodemográficas que inciden sobre el modelo latinoamericano de cohesión social son el envejecimiento de la población, el cambio en las estructuras familiares y la expansión de la educación.

La mayor parte de los países de la región está experimentando una acelerada transición demográfica, producto de una brusca caída de las tasas de natalidad y de la mejora en las condiciones sanitarias, característica que ha reducido la mortalidad infantil y extendido significativamente las expectativas de vida. Esto representa una gran oportunidad, pues nunca como ahora la ecuación entre población total y población económicamente activa ha sido más favorable. Pero la otra cara de este fenómeno es el drástico aumento de la proporción de adultos mayores que se registrará en las próximas décadas. Esto plantea un gran desafío, dadas las limitaciones de los sistemas de pensiones en Latinoamérica y el Caribe.

Otro fenómeno «de larga duración» son los profundos cambios que está experimentando la familia en Latinoamérica. Junto con reducirse la proporción de familias estructuradas en torno a un vínculo matrimonial, se ha incrementado la proporción de hogares monoparentales, muchos de los cuales están encabezados por una mujer. Pero lo más relevante es la aceleración de la incorporación de la mujer al mundo laboral, con lo cual ella deja de estar disponible —como fue tradición en Latinoamérica— para cumplir funciones de reproducción básicas para la cohesión social, como el cuidado de niños y ancianos. Dicho de otro modo, la familia, basada en una mujer que permanecía en el hogar, otrora pilar básico de la cohesión social latinoamericana, comienza a resquebrajarse. Pero la incorporación de la mujer al trabajo remunerado abre al mismo tiempo nuevas oportunidades de autonomía para esta y de mayores ingresos para los hogares,

[2] ECosociAL-2007 es analizada *in extenso* en el volumen *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*, Eduardo Valenzuela et al., Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan, 2008.

todo lo cual conducirá a un profundo reajuste en las formas de cohesión de las sociedades latinoamericanas.

En los últimos años se ha ido expandiendo la cobertura de la educación primaria y secundaria. Este es un fenómeno sin duda positivo, pero también plantea importantes desafíos al modelo latinoamericano de cohesión social. El primero tiene que ver con las expectativas de acceso a mayores niveles educacionales en la población, lo que está asociado a la posibilidad de obtener mejores empleos y a una movilidad social ascendente. Estas expectativas podrían no ser satisfechas en el futuro, pues la capacidad de la educación superior para absorber a contingentes crecientes de egresados secundarios es limitada, y el mercado del trabajo no necesariamente premiará niveles superiores de formación como lo hace ahora: en efecto, es distinto ingresar al mercado del trabajo cuando se es uno de los pocos privilegiados en completar la secundaria, que cuando centenares de miles de personas están en la misma situación. De esta manera, la expansión de la educación involucra un potencial de frustración que, como ha ocurrido ya en algunos países de la región, puede dar origen a estallidos sociales o a la fuga de profesionales hacia alternativas laborales en el extranjero. Ambas serían manifestaciones de debilitamiento de la cohesión social.

Los cambios políticos ocurridos en Latinoamérica en las últimas décadas resultan clave para la suerte de su cohesión social. En la actualidad, claramente imperan regímenes democráticos, en contraste con las dictaduras que dominaron parte importante del siglo XX. La democracia ha ido poco a poco abriendo los ojos a históricas desigualdades. La realidad social de los barrios marginales, los campesinos empobrecidos o las víctimas de la violencia están hoy día presentes en los medios de comunicación y en el debate político. Las organizaciones sociales han ido ganando espacios de participación en ese debate. Buena parte de esas voces que comienzan a escucharse van dirigidas al Estado, como creador y garante de derechos y obligaciones sociales. Un desafío derivado de esta ampliación de la voz política es la capacidad del Estado para ganar autonomía respecto de las influencias, presiones e intereses de grupos de poder. Esto implica asumir con urgencia la reforma del Estado en Latinoamérica, la que debe ir avanzando tanto en transparencia como en efectividad, y potenciando ambos objetivos en lugar de anularlos.

En el área económica, el principal fenómeno que ha incidido sobre la cohesión social en Latinoamérica es su apertura en materia de comercio exterior, inversión externa y movimientos de capitales, lo cual ha integrado nuestras economías al mundo, debilitándose diversos mecanismos que en el pasado buscaron proteger a determinados grupos. A consecuencia de esta apertura, otro desafío del modelo latinoamericano de cohesión social será construir sistemas de protección social amplios y equitativos, capaces de mitigar la vulnerabilidad

e inseguridad económica propios del proceso globalizador. De hecho, parte importante de la población de la región se siente insegura respecto de su capacidad para hacer frente a contingencias como la pérdida del empleo, una enfermedad grave, un quiebre familiar o el envejecimiento, lo que revela la debilidad o ausencia de redes de protección capaces de aminorar los efectos de estos eventos sobre los ingresos familiares.

Pero la percepción de inseguridad por parte de la población no se limita al campo económico sino que, por efecto de la violencia, se extiende a su integridad física o a sus propiedades. Una de las amenazas más visibles a la cohesión social es la violencia interna que afecta a muchos países, ya sea en la forma de movimientos antisistema, de modos disfuncionales de cohesión local como en las *maras* o pandillas juveniles y, en general, de la delincuencia. Estos fenómenos causan una severa inseguridad en la población, que reconoce en esta el principal problema que afecta a sus países. De hecho, Latinoamérica es hoy la segunda región más violenta después de África, con una tasa de mortalidad por homicidios que duplica a la de Europa.

Lo dicho hasta aquí, extensamente documentado en este libro, nos lleva a la conclusión de que un modelo de cohesión basado en un Estado débil, pequeño y permeable a los intereses particulares —como el que existe en algunos países latinoamericanos—, ya no parece viable para asegurar la cohesión social. Los cambios sociodemográficos que está experimentando Latinoamérica, su inserción en los procesos de globalización, así como las demandas de seguridad y protección, involucran necesidades a las que solo el Estado puede responder, ya sea proveyendo directamente servicios u organizando sistemas que garanticen la provisión privada.

La literatura sobre la evolución del gasto social en los países desarrollados ha dejado bien establecido que los adultos mayores demandan servicios estatales con mucha mayor intensidad que otros grupos. Asimismo, la participación de la mujer en el empleo remunerado demanda más servicios en relación con el cuidado y la educación de los niños. El debilitamiento de la familia como proveedora de bienestar requiere que el Estado no solo cubra los vacíos, sino que ayude a desarrollar un modelo de convivencia familiar más equitativo y justo, prestando servicios que antes recaían desproporcionadamente en las mujeres. El aumento en la cobertura escolar se extiende como una ola en los diversos niveles de la enseñanza: la universalización de la educación básica va acompañada de más presión por mayor cobertura secundaria, y esta a su vez demanda acceso al nivel superior; en todos los casos va seguida por una sorda —y a veces no tan sorda— exigencia de mayor equidad en la calidad de la educación en todos los niveles.

Ahora bien, las actuales debilidades del Estado latinoamericano dificultan su capacidad para responder a esas demandas emergentes y alcanzar un

nuevo modelo de cohesión social en Latinoamérica, más inclusivo, justo y sostenible, que evite la tentación a buscar refugio en respuestas antisistémicas, populistas o autoritarias ante la frustración, la desesperanza o el conflicto. Por este motivo, uno de los principales desafíos de Latinoamérica es construir un Estado transparente, confiable, integrador y eficaz, capaz de jugar un papel clave en el desarrollo de un nuevo modelo de cohesión. Para responder a este desafío proponemos algunas prioridades para las políticas públicas, las que ofrecen amplios espacios de cooperación y concertación entre los países de la región.

En primer lugar, hay que promover procesos de concertación social en los países de la región, capaces de identificar grandes objetivos nacionales e involucrar a diversos actores políticos y sociales en su consecución. En esta materia existen experiencias positivas asociadas a las metas de desarrollo del milenio. También, y sobre todo, se cuenta con exitosos ejercicios nacionales de identificación de objetivos de desarrollo propios, de pactos nacionales que han permitido poner fin a graves conflictos internos, de comisiones de trabajo para orientar reformas sociales prioritarias y formas modernas de planeación participativa. Se trata, en todos estos casos, de experiencias en que el Estado es capaz de abrirse a la sociedad y convocarla a una tarea común. Los países de la región debiéramos ser capaces de identificar, compartir y difundir las buenas prácticas en esta materia. Es una manera factible y sencilla de promover la cohesión social.

Un segundo desafío es construir sistemas de protección social capaces de mitigar los principales riesgos sociales que amenazan a las personas y sus familias en el nuevo escenario de la globalización. Para esto es necesario identificar cuáles son los principales riesgos económicos y sociales que afectan a las personas, definir niveles mínimos de protección y combinar recursos públicos y privados para hacerlos operar. La protección social es, en consecuencia, un área propicia para la concertación de las capacidades del Estado, las personas, las familias y el sector privado. Una agenda latinoamericana para la protección social podría incluir el desarrollo de metodologías de evaluación de riesgos sociales que tengan como punto de partida las realidades de las personas y la diseminación de buenas prácticas de protección.

Al hablar de seguridad no puede ignorarse la amenaza que representa la delincuencia para la cohesión social en la región. La inseguridad física, como la económica, es enemiga de la cohesión, pues alienta la desconfianza respecto de las demás personas e incluso de las instituciones. Es tiempo de una iniciativa regional en materia de seguridad, que parta por garantizar los recursos humanos y materiales necesarios para que las policías y los tribunales de justicia cumplan su labor.

Las políticas públicas para la cohesión social deberían hacerse cargo también de los cambios que están ocurriendo en las familias. Para esto es importante facilitar el acceso de las mujeres a empleos formales remunerados, proveer alternativas de cuidado infantil, retribuir económicamente el cuidado de enfermos y adultos mayores, aun cuando esto en un comienzo solo pueda hacerse de modo muy modesto. Esto requiere de una revisión sistemática de las fuentes de discriminación contra las mujeres en el mercado del trabajo y de las prestaciones sociales que de allí se derivan, tarea que puede emprenderse con una perspectiva regional.

Junto con brindar apoyo a la familia para lidiar con los cambios a la que se verá enfrentada en las próximas décadas, nuestros países también deberían ser capaces de fortalecer la sociedad civil. Esto involucra no solo escuchar, sino darles un espacio activo a las asociaciones civiles respecto a apoyar a los desvalidos, combatir la pobreza, proteger el medio ambiente, cuidar a los ancianos, extender la educación y difundir la cultura. Para esto es fundamental promover el voluntariado social como forma de solidaridad, adecuando la legislación laboral, promoviendo el servicio a la comunidad en la escuela, y reconociendo los aportes de personas y organizaciones. Una campaña regional de promoción del voluntariado ayudaría a fortalecer la confianza en los pares, a aliviar la carga del Estado y, por sobre todo, a elevar la cohesión social.

En materia educativa, los países de la región enfrentarán en los próximos años una importante ventana de oportunidad demográfica, pues la población en edad escolar se verá reducida en un número importante de países. Esto permitiría elevar significativamente la inversión por estudiante sin desequilibrar las finanzas públicas. Para esto, sin embargo, será necesario encontrar formas financieramente inteligentes de resolver la presión por acceder a la educación superior. En este sentido, varios países ya han desarrollado sistemas de crédito universitario que permitirán que los estudiantes financien sus estudios con cargo a los mayores ingresos que obtendrán en el futuro. En la medida que se pudiera generalizar este tipo de mecanismos, los recursos públicos podrían concentrarse en mejorar la calidad de las escuelas que atienden a los alumnos de menores recursos.

La cohesión social en Latinoamérica requerirá de una mayor participación del Estado. Para esto, lo primero es que el Estado recupere legitimidad como proveedor de seguridad y de servicios a la ciudadanía, y como promotor del interés general de la misma, sin discriminaciones de ningún tipo, lo que significa, necesariamente, un avance importante tanto en transparencia como en efectividad de la acción del Estado.

El fortalecimiento de la cohesión social en Latinoamérica requiere más recursos. De acuerdo a estudios del Banco Mundial, la mayoría de los países de

la región cuenta con cargas tributarias que se ubican entre tres y cuatro puntos del PIB, situándolos por debajo de lo que correspondería a su nivel de desarrollo. Esta situación es producto del sistemático bloqueo que grupos de presión han impuesto sobre las reformas tributarias planteadas en la región y al factor debilitador que representa la abundancia de franquicias tributarias y tratamientos tributarios de excepción. Esta situación habría que revisarla para lograr una mayor cohesión en la región, bien social que va en beneficio de todos.

Las formas históricas de cohesión social en Latinoamérica han descansado fundamentalmente en una apelación a lo que podríamos llamar una comunidad de origen histórico compartido. El enfrentamiento del futuro, sin embargo, exige compartir una percepción en común de destino para la comunidad. Los desafíos mencionados, y los compromisos que implican en materia de políticas públicas, podrían encaminarnos en esa dirección, dando forma a una suerte de *agenda latinoamericana de cohesión social*. Este libro es una invaluable contribución a tal propósito.

Alejandro Foxley
Santiago de Chile, abril 2008

Presentación

LA MISERIA DEL ECONOMICISMO

Política, políticas públicas y cohesión social

Carlos Peña, Eugenio Tironi

La pregunta respecto a qué es lo que mantiene unidas a las sociedades se hace urgente cuando se experimentan procesos de modernización. Estos, desde el surgimiento de la escolaridad de masas hasta la expansión del mercado, erosionan las formas tradicionales de organización y de cultura que confieren abrigo e identidad a los individuos. En otros términos, cuando soplan los vientos de la modernización, los vínculos comunitarios experimentan una lenta e inevitable decadencia, transformación que plantea el problema de qué es lo que ha de llenar ese vacío o, si se prefiere, qué es lo que ha de curar esas heridas que provocan los procesos de modernización.

Responder esa pregunta es lo básico de la política en las sociedades que se modernizan, y exige comprender cómo se constituyen las sociedades y de qué forma se alcanza la cohesión entre sus miembros. Esta motivación inspiró a las ciencias sociales —también a la economía clásica— desde sus mismos orígenes y hasta casi la primera mitad del siglo XX. En el caso de la sociología, ella fue planteada siempre como el dilema entre diferenciación e integración social. O dicho de otro modo, ¿cómo es posible que se produzca la integración en un mundo cada vez más complejo y más diverso?

Las ciencias sociales formularon dos respuestas distintas a ese tipo de preguntas. Por una parte, hubo quienes, desde Spencer pasando por las diversas variaciones de la economía neoclásica o neoinstitucional, sostuvieron que si se disminuían los costos de transacción, la integración y la cooperación social se producirían mediante acuerdos espontáneos. La política entonces debía encaminarse a remover los obstáculos que impiden un intercambio sin fricciones. Ello exigía aligerar las regulaciones, favorecer la elasticidad en el uso de los recursos, internalizar los costos y beneficios de las acciones humanas, disminuir las asimetrías de información. En su conjunto, ese tipo de respuesta supuso abandonar el patrón estatal del desarrollo para emprender

una reforma del Estado que apoyara una interacción más predecible y menos incierta entre las personas.

Por otra parte, hubo quienes, desde Durkheim hasta Putnam, han sostenido que la cooperación social y la confianza son función de un conjunto de factores que en vez de ser el resultado del contrato constituyen en cambio un supuesto de él. Las ciencias sociales han descrito esos factores de múltiples formas —elementos morales o normativos, medios simbólicos de intercambio, mecanismos de socialización— como se revisa en varios de los apartados de este libro.

Aunque esos dos puntos de vista son exageraciones típico-ideales de posiciones que en la realidad están matizadas, así y todo puede sostenerse que desde la década de 1980 las políticas públicas se acercan más a la primera alternativa que a la segunda, tanto en Latinoamérica como en otras regiones del mundo. Este libro quiere argumentar a favor de un cambio de énfasis. Sus diversos capítulos llaman la atención respecto de las diversas dimensiones de la cohesión social, de las que debería ocuparse una nueva agenda de política pública[1].

La organización del libro

En el capítulo 1, Carlos Peña González hace una revisión de la trayectoria del concepto de cohesión social en las diversas tradiciones intelectuales clásicas, con especial atención en el campo de la sociología. El autor subraya que este es un concepto —como todos los de las ciencias sociales— tanto de carácter descriptivo como normativo. El capítulo presenta el debate contemporáneo en torno a ese tema y las definiciones de cohesión social que se han elaborado, en especial a partir de los cambios que el mundo ha experimentado desde la década de 1990, los cuales debilitan el arreglo social que se constituyó en la Europa de la postguerra y ponen en entredicho el patrón histórico de desarrollo en la región de Latinoamérica. A partir de este marco, el capítulo revisa el problema de la constitución de los lazos sociales en la tradición sociológica, en la filosofía política y en los orígenes del pensamiento económico. A continuación, el texto

[1] Este volumen forma parte del proyecto «Una nueva agenda para la cohesión social en América Latina», realizado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Chile, y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), Brasil. El primer volumen (*Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*, Valenzuela et al. 2008) está destinado al análisis de la encuesta ECosociAL-2007, que se realizó en siete países de la región. El tercero (*Polarización económica, instituciones y conflicto. Dinámicas de la cohesión social latinoamericana*, Gasparini et al. 2008) se basa en el análisis de la información de ingresos en los hogares de América Latina y el Caribe, evaluando sus efectos sobre la calidad de las instituciones y el grado de conflicto.

examina la literatura sociológica sobre capital social, desde Durkheim hasta los trabajos de Putnam, en un esfuerzo por compatibilizar diferenciación con integración o cohesión social.

En la sección final, el capítulo destaca algunos efectos sociales que ha producido la hegemonía que posee actualmente el discurso neoclásico en la esfera pública, y se avanzan algunas conclusiones generales a considerar a la hora de examinar los problemas asociados a la cohesión social.

En el capítulo 2, Osvaldo Larrañaga e Irene Azócar efectúan un análisis de los aspectos demográficos y económicos que están afectando a la familia, y a través de esta, a la cohesión social latinoamericana. Se refieren primero a los comportamientos reproductivos de la familia latinoamericana, caracterizados por una profunda y rápida caída en la tasa de fecundidad. Esto, junto al aumento de la esperanza de la vida, modifica estructuralmente el funcionamiento de los hogares y las sociedades de la región, acercándolas a conseguir el «bono demográfico», es decir, a lograr una favorable relación entre individuos laboralmente activos y pasivos; lo cual podría tener efectos muy positivos sobre la cohesión social. En seguida, el capítulo analiza los cambios en la división del trabajo al interior de los hogares ante la progresiva incorporación de la mujer en el mercado laboral. Esta situación debiera tener efectos en materia de reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos, y especialmente, en lo que respecta a la autonomía de las mujeres; todo lo cual podría acarrear también efectos muy positivos para la cohesión social. Un tercer tema de análisis son los adultos mayores, cuya participación en la población total alcanzará sus máximos históricos en las próximas décadas, cuestión que requerirá de financiamiento, provisión de salud y de cuidados: la forma como la sociedad enfrente este tema es, desde luego, muy relevante para la cohesión social. Finalmente, el capítulo alude a la diversificación de los tipos de familia en la región, aspecto que en gran medida deja en el pasado las formas tradicionales en las que descansó la integración de sus sociedades, abriendo, por cierto, gigantescos desafíos para la cohesión social latinoamericana.

En el capítulo 3, Mario Marcel y Elizabeth Rivera, inspirándose en los trabajos de Esping-Andersen, abordan el análisis de las políticas públicas en América Latina desde la perspectiva de los regímenes de bienestar y su relación con la cohesión social. A diferencia de una tradición analítica dominada por los conceptos de pobreza y desigualdad, lo que se busca responder en este capítulo es cómo sociedades tan desiguales como las latinoamericanas no se polarizan destructivamente, por qué no han sido dotadas de los instrumentos para reducir la desigualdad y cómo podría cambiar esta situación en el futuro. Con este propósito el capítulo parte por caracterizar los regímenes de bienestar en los países de la región, donde surge la figura del Estado como un proveedor más de

bienestar, en un espectro que incluye también al mercado, las empresas, las familias y la economía sumergida. En seguida, se analiza si la menor estatización de la generación de bienestar en América Latina es producto del desplazamiento del Estado por otros proveedores, o bien, de restricciones político-históricas que han puesto limitaciones al uso de recursos públicos para fines sociales. En la parte final se presenta un análisis de conglomerado para el conjunto de América Latina, con el fin de concluir que el análisis de las características peculiares de los regímenes de bienestar vigentes en la región puede ayudar a entender los actuales patrones de cohesión social y a prever cómo estos pueden verse tensionados o modificados en el futuro.

En el capítulo 4, Patricio Meller, Paola Bordón, Matías Cociña y Elizabeth Rivera analizan el impacto que tienen los mercados laborales sobre la cohesión social en Latinoamérica, concluyendo que estos desempeñan un importante rol cohesionador. En la primera parte del capítulo se propone un breve marco teórico acerca de las relaciones entre la cohesión social y el mercado, la globalización, el mercado laboral y las políticas sociales. En seguida, se presenta un panorama de los mercados laborales en la región para, en un tercer apartado, aportar evidencia sobre su desempeño, segmentándolos por el tipo de régimen de bienestar propuesto en el capítulo 2. Finalmente se sugieren algunos patrones que pudiesen conducir a incrementar o disminuir los grados de cohesión a partir del funcionamiento del mercado laboral.

En el capítulo 5, Cristián Cox describe los cambios que se han producido en el campo de la educación en las últimas décadas, y los evalúa en función de su impacto sobre la cohesión social. Parte de la premisa de que la educación tiene una importancia decisiva en la formación y distribución de competencias y disposiciones que facilitan o dificultan la cooperación, así como en la inculcación de un imaginario y de valores comunes al que el conjunto de los grupos de una sociedad confieren valor normativo.

En una primera sección, el capítulo establece algunas distinciones conceptuales útiles para el análisis de las relaciones entre educación y cohesión social. A partir de estas examina la evidencia internacional, comparando la realidad del primer mundo con la de América Latina. En la segunda sección da cuenta del cambio de la actuación del Estado en el ámbito de la educación en Latinoamérica, y analiza sus políticas desde la perspectiva de la cohesión social. En la tercera sección realiza un análisis comparado de los currículos oficiales desde la perspectiva de la formación de los alumnos respecto a historia, sociedad y ciudadanía. En la cuarta sección aborda la influencia en la experiencia escolar de hechos culturales mayores, como son los cambios intergeneracionales de valores, las tecnologías de información y conocimiento (TIC) y los medios masivos de comunicación, y el efecto que esto tiene en la capacidad del profesor y

de la escuela para contribuir a la cohesión. El capítulo se cierra con una sección de conclusiones y proposiciones acerca de políticas que podrían fomentar la cohesión social a través de la educación.

En el capítulo 6, Manuel Tironi y Eugenio Tironi retoman algunos de los temas tratados en el capítulo 1, y señalan que la cohesión social no es ni automática ni natural: ella se construye, y hay diversas formas de hacerlo. Europa continental y Estados Unidos representan dos formas diferentes de ver y construir la cohesión social en los diversos niveles en los que esta se sostiene. La Europa de hoy ha desarrollado un amplio debate sobre la eficacia de su modelo de cohesión social, lo que está estrechamente asociado con la llamada crisis de su Estado de Bienestar. Este capítulo argumenta que la ciudad, con fenómenos como la guetización y la violencia urbana, es clave a la hora de explicar por qué y cómo se quiebra la cohesión social en las sociedades europeas y desarrolladas en general. En una primera sección expone brevemente los tres niveles de la estructura teórica en que se sostiene la cohesión social: uno simbólico, uno político y otro práctico o urbano. En la segunda sección se describe lo que se ha llamado el modelo social europeo *vis-à-vis* el modelo de los Estados Unidos, mostrando sus particularidades regionales o submodelos. En la tercera sección se muestra el rol que ha tenido la cuestión urbana en los diferentes sistemas de cohesión social, y por qué es un factor fundamental en sus crisis. La cuarta sección revisa la historia de la violencia urbana en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, para concentrarse en el caso francés y en las revueltas que tuvieron en vilo a ese país en noviembre de 2005. Por último, se delinea, a partir de lo anterior, una breve reflexión para el caso de América Latina.

En el capítulo 7, Eugenio Tironi y Sebastián Pérez Bannen ensayan algunas conclusiones que se extraen de los capítulos precedentes y de lo que ha sido el trabajo de Cieplan en el proyecto sobre el que reposa este libro. Parten por destacar la pertinencia del tema de la cohesión social en América Latina, para luego mostrar las variedades que asume ese proceso según las particularidades históricas de cada sociedad, retomando el contraste entre el «modelo europeo» y el «modelo estadounidense» de cohesión social. Sobre esa base definen algunos criterios para enfocar el tema en América Latina. En seguida, el capítulo enumera cuáles son los soportes de la cohesión social en la región, tanto en el plano objetivo como subjetivo, y en la sección siguiente se hace el ejercicio inverso; esto es, la identificación de las amenazas a la misma en la situación actual de la región. El capítulo termina con una breve reflexión acerca de la necesidad de elaborar una modalidad propiamente latinoamericana de cohesión social.

En suma, el conjunto de los capítulos que componen este libro se sostiene en la sospecha de que la cohesión social es una de las dimensiones olvidadas,

o al menos decaídas, de las políticas públicas en las últimas décadas. Su propósito es contribuir a superar ese olvido y a inspirar una nueva agenda para la política.

Principios comunes

¿Qué conclusiones son las que surgen de este esfuerzo y de qué forma ellas podrían enunciarse? No es posible, por supuesto, derivar conclusiones generales a partir de trabajos sobre campos a veces muy disímiles entre sí. Con todo, hay un conjunto de principios que tienen un «parecido de familia» en el conjunto de los capítulos que integran este volumen. Identificar ese conjunto de principios o generalizaciones podría ayudar a una mejor comprensión de la motivación que inspiró y dio origen al proyecto.

El primer principio podríamos enunciarlo, en cierta medida de forma polémica, diciendo que el constructivismo está de vuelta.

Una de las convicciones que inspiraron buena parte de las ciencias sociales en las últimas décadas fue que el constructivismo —es decir, la pretensión de modelar aspectos relevantes del orden social desde la política— era un grueso error intelectual. Las argumentaciones de Hayek y de Popper contenidas en textos como *Camino de servidumbre* o *La miseria del historicismo*, se extrapolaron con entusiasmo entre nosotros —tanto en los círculos de economistas como de políticos—, animados por el fracaso de los socialismos reales y la victoria aparente de la visión neoclásica. Por supuesto, el constructivismo tiene algo de grueso error intelectual cuando se le concibe holísticamente, pero de allí no se sigue que toda intervención en el orden social —distinta al intento de asegurar una interacción sin fricciones o a disminuir costos de transacción— sea una perversión o esté condenada al fracaso.

Este libro ofrece amplia evidencia de que la política pública debe apoyarse en objetivos de bienestar distintos a las preferencias individuales agregadas, y que una intervención pública en áreas como la creación de regímenes de bienestar, la integración urbana, las políticas de apoyo a las familias, la definición de los contenidos de la educación, entre muchas otras, pueden surtir efectos muy benéficos para la cohesión social. El constructivismo, en suma, no es tan malo como se lo pinta.

El segundo principio que surge de las páginas de este libro es que la política importa.

Durante las últimas décadas hemos experimentado un cierto desplazamiento de la política hacia las políticas públicas, de la deliberación ciudadana hacia el dictamen presuntamente técnico; en fin, del político hacia el *policy*

maker. En este desplazamiento subyace la idea de que las políticas públicas son ideológicamente neutras, y que la política solo impone costos de eficiencia al diseño estrictamente técnico. En suma, a veces parecemos pensar que un «técnico benevolente», que tuviera todos los intereses en cuenta, podría arribar a mejores soluciones que las que arroja el proceso político.

Este libro muestra hasta qué punto esa separación conceptual entre técnica y política no siempre se sostiene en los hechos. En la medida que el diseño técnico no puede prescindir de una cierta idea acerca de aquello a lo que se refiere (la ciudad, la educación, la familia, el bienestar), la política pública no puede prescindir de la imagen ni de las representaciones sociales que promueve la política. Un buen ejemplo de esto lo aporta el Estado nacional, que es quizás el mayor caso de constructivismo —y de cohesión social— que se conozca en la historia. La idea de nación —que ha inspirado la convivencia y el sistema político entre nosotros por casi doscientos años y sobre el cual reconstruimos ordinariamente nuestra memoria y nuestra identidad— fue producto de la acción política que llevaron a cabo las élites desde el Estado.

La política, por ende, puede importar tanto o más que las políticas públicas. Nos hemos acostumbrado en forma equivocada a políticas públicas que se reclaman autónomas de lo que hace el Estado y otros actores políticos en otros ámbitos, lo que conduce a resultados finalmente mediocres. Los países terminan siempre operando a partir de la política, no desde las políticas públicas. Las sociedades latinoamericanas están expuestas a cambios gigantescos como efecto de transformaciones en la demografía, la inserción internacional, la tecnología, el medio ambiente. La política debe hacerse cargo de estos cambios para reducir al mínimo su costo en términos de cohesión social. Así entonces, resulta indispensable repensar las relaciones entre la política pública y la política de una manera que vaya más allá de la simple crisis de representación que suele esgrimirse para explicar la crisis de esta última.

El tercer principio que respiran estas páginas es que lo público no coincide con lo estatal, y que la informalidad es una de las grandes amenazas para la cohesión social.

Hacer políticas públicas no significa modelar las regulaciones con base estatal dejando que lo demás se configure por sí mismo. El individuo que surge de los procesos de modernización es un sujeto que requiere de un conjunto de soportes y de apoyo —desde la herencia moral que transmite la educación hasta el abrigo físico de la ciudad, pasando por el apoyo emocional de la familia— para ejecutar acciones innovadoras y cooperativas y no caer así simplemente en la anomia. Ese conjunto de soportes que hacen posible al individuo moderno —esa gramática del individuo, para usar los términos de Martucelli— forma parte de la esfera pública de la que ha de ocuparse también la política.

El concepto de régimen de bienestar apunta precisamente a enfatizar cómo un bien público —el bienestar— no es responsabilidad solo del Estado. Este, en efecto, no es el único proveedor de bienestar; pero habiendo otros (como la familia, el mercado, las empresas y el sector sumergido o informal), el Estado es clave para incidir en cómo los otros proveedores actúan e interactúan entre sí, de modo que dicha interacción sea complementaria y no excluyente.

La informalidad es el principal enemigo de la cohesión social. Los países con mayor informalidad presentan patrones de cohesión social más débiles. En un período se pensó que la informalidad era un refugio frente a los abusos e incompetencia del Estado. Pero lo que hoy vemos es que hay un continuo entre la informalidad laboral y otras formas de disfuncionamiento social, como la corrupción, el narcotráfico o la delincuencia. Las políticas públicas debieran apuntar a reducir la informalidad, lo que podría partir por no incentivarla —como ocurre, por ejemplo, con ciertas condiciones que se exigen para acceder a algunos beneficios, como en el caso de la vivienda social. Hay que bajar los costos de la formalización e idear nuevas formas para incentivarla: la seguridad social, por ejemplo, podría ofrecer un paquete de beneficios que haga que la formalización sea más atractiva.

El cuarto principio es bastante obvio y es el que inspira más directamente los capítulos de este libro: la cohesión social es un bien que la política pública puede promover.

El concepto de cohesión social es a la vez descriptivo y normativo. Señala lo que une a la sociedad y lo que la pone a la altura de los ideales normativos que son propios de la democracia. Así, una sociedad cohesionada no es simplemente una sociedad galvanizada en torno a determinados ideales, sino además una sociedad que permite que sus miembros se relacionen entre sí en torno a ciertos principios razonables de justicia que, cuando se respetan, proveen razones para la cooperación leal. De ahí entonces que la cohesión social suponga a la vez —como señaló Durkheim— sentido de pertenencia moral y sujeción a reglas. En el caso de las sociedades modernas y democráticas el sentido de pertenencia es muy abstracto, y ha de compatibilizarse con la autonomía individual; pero incluso el ideal de la autonomía puede ser parte de una conciencia moral compartida. La gran paradoja de las sociedades modernas y democráticas es que requieren cohesión social para ser estables y duraderas, pero al mismo tiempo apetecen y promueven el valor de la diversidad y de la diferencia. Quizás en alcanzar el equilibrio entre ambos aspectos radique el futuro de la política democrática.

El bien de la cohesión social, tanto en su dimensión descriptiva como en su dimensión normativa, puede promoverse mediante políticas públicas. Es posible que aquí pueda inspirarse una política educativa que equilibre mejor los

objetivos familiares e individuales con los de la ciudadanía; una política social centrada en el trabajo que, respetando la interacción del mercado, pueda corregir sus resultados; una política de apoyo a la familia capaz de reconocer en la diversidad equivalentes funcionales de este importante bien de la cohesión.

Las políticas públicas pro cohesión deben tener en cuenta la voz ciudadana y ampliar y densificar la adhesión de la población al sistema. En ambos sentidos, la incorporación de los sectores medios es clave. Niveles extremos de focalización limitan el apoyo de estos grupos sociales, que ya son mayoría en la región, los cuales pueden aportar recursos al Estado y que resultan indispensables, además, para brindarle el apoyo político necesario en el desarrollo de políticas de bienestar. A fin de conseguir ese apoyo se hace indispensable terminar con la hiperfocalización en los grupos más vulnerables, y diseñar políticas públicas que generen beneficios también para los sectores medios.

Un quinto principio ordenador de este libro dice relación con la importancia capital de la educación para la cohesión social.

Hasta ahora las políticas en materia de educación y su impacto sobre la sociedad han sido examinadas desde la perspectiva de la calidad y la equidad, pero no desde el punto de vista de la cohesión social. La evidencia empírica indica que la educación aumenta la cohesividad de las personas (esto es, su disposición a la cooperación y el acto de depositar confianza en los cercanos y los lejanos), en especial a partir del final de la secundaria alta (11 a 12 años de educación).

Pero se requiere de algo más: se requiere de políticas que incluyan la cohesión social como criterio orientador de los contenidos y de las prácticas educativas. Esto implica abordar al menos tres cuestiones. Primero, la reelaboración, en las condiciones culturales e históricas contemporáneas, del significado de la nación (hoy sustituido muchas veces por una apelación abstracta a los derechos humanos y a conceptos de ciudadanía global), en tanto es el ancla fundamental de la comunidad simbólica que la escuela trabaja por establecer. Segundo, reparar el quiebre de la cohesión vertical o intergeneracional que se ha producido entre docentes y aprendices. Y tercero, corregir la ausencia o debilidad de la educación ciudadana en algunos países; esto es, la educación en la relación con la institucionalidad estatal y los procedimientos políticos democráticos: un campo educacional que no trabaja explícitamente el tema de la relación con el Estado y con la política, no está produciendo las bases para crear capital social. En contextos de desigualdad social marcada y debilidades institucionales de la política democrática, que caracterizan a tantos entornos nacionales de la región, parece esencial contrarrestar desde la educación las profundas tendencias antipolíticas de la cultura de mercado y la aceleración sin contrapesos de los procesos de individuación.

Un sexto principio que recorre este libro, y sobre el cual se vuelve una y otra vez, es que no existe «un» modelo de cohesión social, sino que cada sociedad debe construir uno acorde a su particular trayectoria histórica.

Hay que agradecer a la Unión Europea que haya contribuido a reponer en la agenda política de América Latina el tema de la cohesión social, que fue central a mediados del siglo pasado. Pero de esto no se colige que se pueda importar el modelo europeo, como tampoco seguir idealizando —como ha ocurrido en los últimos decenios— el sistema estadounidense. Latinoamérica no tiene más opción que buscar su propio camino, aceptando además la diversidad entre sus diferentes países.

Capítulo 1

EL CONCEPTO DE COHESIÓN SOCIAL

Debates teóricos y usos políticos

Carlos Peña

I. Introducción: el eterno retorno

Este capítulo busca aportar algunos antecedentes —especialmente provenientes de la literatura clásica— para entender el problema de la cohesión social y conferirle a este cierta plausibilidad teórica.

La pregunta por la cohesión social ha ocupado la atención de las agencias internacionales y de los *policy makers* desde la década de 1990, cuando las reformas orientadas al mercado mostraron que ellas hacían languidecer los vínculos comunitarios y otras formas de sociabilidad que alimentan la confianza y el sentido de pertenencia. El crecimiento económico, unido a esos fenómenos, replanteó la interrogante más general —la misma que inauguró la reflexión sociológica— de si acaso la utilidad es una amalgama suficiente para unir a las sociedades o si, en cambio, ellas requieren un elemento de alguna otra índole para mantenerse cohesionadas.

En la economía clásica este problema fue resuelto por la vía de considerar al *homo oeconomicus* como un sujeto moral capaz de simpatía por sus semejantes (es el caso de Smith) o por el camino de atribuir al comercio virtudes civilizadoras (como ocurre en Mandeville). En la economía neoclásica, en cambio, donde la ascética del cálculo individual lo inunda todo, el problema, como ya lo había anticipado Hegel, queda sin solución. Con todo, se trata de uno de los problemas más básicos de la modernidad en su conjunto: el de determinar si acaso el intercambio o el mercado es suficiente para fundar un lazo social.

a) ¿Qué mantiene unidas a las sociedades?

¿Las sociedades se mantienen unidas cuando todos sus miembros obtienen alguna utilidad de ellas, o cuando además poseen consensos normativos que

permiten, en el extremo, incluso soportar las injusticias? ¿Es la utilidad —es decir, la eficiencia— o la justicia —es decir, la distribución— el aspecto clave de la vida social y de la política, o existe algún elemento adicional que debamos también considerar? ¿Es suficiente la funcionalidad de las estructuras —buenas regulaciones para el intercambio, amplios espacios de elección individual—, para que las sociedades se mantengan unidas? ¿Se requiere, acaso, todavía algo más? ¿Qué es, en suma, lo que mantiene cohesionadas a las sociedades y que la precariedad del trabajo, las migraciones y las desigualdades parecen amenazar?

Esas preguntas se han planteado una y otra vez, desde Aristóteles hasta Putnam, pasando por autores en apariencia tan disímiles como Simmel o Parsons. Y han entrecruzado múltiples disciplinas, desde la historia hasta la economía, pasando, claro está, por la sociología. Muchas veces el tema se ha dado por resuelto, pero la pregunta retorna de nuevo, como si dilucidar qué es lo que produce el lazo social fuese una tarea que cada época y cada sociedad debiera acometer a su modo.

En el siglo XVIII, David Hume, en su famoso compendio, se preguntó, con respecto al universo, algo parecido. ¿De dónde derivaba el orden aparente de la naturaleza? Él pensó que la contigüidad de los fenómenos físicos y su repetición en apariencia imperturbable provenía de la causalidad. La causalidad, dijo, es el «cemento del universo», pero la causalidad, advirtió, no reposaba más que en la costumbre. No podía afirmarse que lo que hemos observado en el pasado vaya a repetirse necesariamente en el futuro. «No es por tanto —concluyó Hume— la razón la guía de la vida sino la costumbre». La continuidad del universo estaba, por decirlo así, sustentada socialmente. Pero ¿cuál es, por su parte, la fuente de la cohesión social y de la identidad de las sociedades?

La mayoría de esas reflexiones han sugerido que existe un elemento no contractual —un elemento que no depende exactamente de la voluntad humana individual— que sostiene a las sociedades. En otras palabras, el cemento de la sociedad, la amalgama que la mantiene unida, no sería el acuerdo deliberado ni el contrato, sino un fenómeno, o un conjunto de fenómenos, que los preceden. En el caso de la economía clásica ese fenómeno se representó como una dimensión moral del *homo oeconomicus*; en el caso de la historia, se puso de manifiesto con el examen de la nación moderna; en el caso de la sociología, se hizo explícito al examinar las relaciones entre diferenciación e integración social. En todos ellos se subrayó que la cohesión no se produce contractualmente o mediante el simple intercambio.

Durkheim —uno de los ideólogos de la Tercera República francesa y a la vez uno de los fundadores de lo que hoy día conocemos como sociología— fue,

como veremos, quien más insistió en ese punto. En su opinión, los contratos se sostienen sobre reglas no contractuales que las sociedades deben promover y cuidar para que los individuos puedan sostener su identidad y cooperar entre sí. Cuando esas reglas no contractuales se debilitan —cuando los individuos son invadidos por la anomia— la sociedad se llena de malestares y los individuos prefieren abandonar, a veces incluso mediante el suicidio, la vida social. Por lo mismo, el tránsito de las sociedades tradicionales a las modernas no comporta un paso desde formas adscriptivas de pertenencia, como el parentesco o la sangre, hacia mecanismos de coordinación voluntarios (como lo sostuvieron Maine, Spencer o Tönnies), sino simplemente un *cambio de espesor* en la conciencia moral, en ese consenso normativo mínimo que sostiene a las sociedades. En otras palabras, la opinión de Durkheim fue que, conforme aumentaba la diferenciación social (o, en sus propios términos, la división del trabajo), los mecanismos de integración se hacen distintos, pero ni desaparecen ni tampoco son sustituidos por simples mecanismos de coordinación o agregación de preferencias.

Las sociedades, pensó Durkheim, y antes de él Comte, son en el fondo un fenómeno religioso. Exigen la separación entre lo sagrado y lo profano. Suponen la existencia de un momento de incondicionalidad —un momento sacro— que está más allá de la voluntad humana y del que derivan orientaciones normativas básicas. En eso, uno y otro se mostraron de acuerdo con Hegel quien, en la Filosofía del Derecho, sugirió que de la mera subjetividad de los actores no podía surgir nada firme.

Emile Durkheim —quizás el personaje central de esta historia— tuvo como rival intelectual a otro de los fundadores de la sociología: Herbert Spencer. Este, al revés de Durkheim, pensó que las sociedades eran organismos autorregulados y que las estructuras de intercambio, como el contrato, eran capaces de producir espontáneamente el orden social. Liberal y utilitarista, Spencer siempre argumentó que los sistemas fiduciarios —como el papel moneda— se producían de forma más o menos espontánea, con el menor grado de injerencia deliberada posible, con un mínimo de legislación.

Tanto Durkheim como Spencer vivieron en el siglo XIX y alcanzaron a ver los albores del XX. Son los momentos en que la primera modernidad —el urbanismo, la industrialización, los sistemas escolares de masas, la reproducción mecánica del arte— irrumpe. Se discute entonces de qué forma, si es que hay alguna, se debe someter al mercado autorregulado. Es esa circunstancia —el hecho de que el debate gire en torno a si el mercado es capaz o no de producir el orden social— lo que confiere un aire extrañamente contemporáneo a ese clásico debate entre Durkheim y Spencer.

b) El debate actual

¿Cuál es el cemento de las sociedades y cómo se lo estimula? Hoy día esta pregunta ha vuelto a aparecer con toda crudeza. La globalización y las reformas económicas, sumadas al fenómeno de las migraciones, han debilitado las formas modernas de integración social, como el trabajo, la sociedad nacional o la clase, y han dejado una estela de malestar que en la literatura principia a ser objeto de reflexión ya hacia principios de la década de 1990. En toda esa literatura se esgrime el ideal normativo de la cohesión social como un antídoto contra las diversas versiones del paradigma neoclásico —desde la economía del bienestar hasta el *public choice*— que han hegemonizado la cultura pública.

Desgraciadamente, el enfoque más sociológico acerca de la cohesión social —luego de haber acompañado el surgimiento de la primera modernidad— estuvo ausente en la literatura desde la obra de Talcott Parsons. Después de alcanzar su apogeo en la década de 1950 y llegar con algo de tardanza a la cultura académica de América Latina en la década siguiente de la mano de la obra de Gino Germani y de la ciencia política, el tema de la integración social desapareció de escena para ser reemplazado por visiones estructuralistas de corte marxista, por teorías microsociológicas, por análisis de la construcción del sujeto foucaultiano, y ahora último por discursos posmodernistas. Como decíamos antes, solo en los noventa el tema de la cohesión social —o, si se prefiere, el tema de la diferenciación e integración social— reaparece en la reflexión. Lo hace, claro, en un contexto distinto al de la literatura clásica, pero el problema conceptual y teórico sigue siendo más o menos el mismo: ¿cómo se cohesionan las sociedades hasta el extremo que sus miembros establecen confianzas que les permiten cooperar entre sí, tolerar sacrificios y construir una identidad compartida?

La teoría neoclásica —es decir, el marginalismo inspirado en Alfred Marshall— posee, por supuesto, algunas respuestas frente a ese problema. Este tipo de teoría intenta comprender la producción del orden social como un dilema de acción colectiva o bajo alguna forma del dilema del prisionero. En cualquier caso, como un asunto de racionalidad individual. Existe una muy amplia literatura —quizá la más relevante sea la economía neoinstitucional— que revisa de qué forma la racionalidad individual podría conducir a arreglos cooperativos. La literatura que se revisa en este capítulo explora, sin embargo, una respuesta distinta a la neoclásica.

Como ya se dijo, Comte y Durkheim sugirieron que las sociedades se erigían sobre consensos normativos mínimos, sobre una cierta conciencia moral que orienta la acción y configura un determinado sentido de pertenencia. Esos autores pensaron que incluso el individuo es un fenómeno *ex post social* y que, por

lo mismo, para comprender el valioso individualismo contemporáneo, base de la sociedad de mercado y cuyo comportamiento es objeto de análisis de la teoría neoclásica, hay que poner atención a los factores sociales que lo hacen posible.

Sobra decir que del hecho de subrayar la índole social del paisaje humano —como lo hacen algunos de los autores que se revisarán en este capítulo— no se sigue ninguna consecuencia normativa. Como el propio ejemplo de Durkheim lo indica, es plenamente compatible promover la individualidad y la autonomía y, al mismo tiempo, estar consciente de las bases sociales que la hacen posible. A la inversa, tampoco es inconsistente promover comportamientos conservadores y la sujeción del individuo sobre bases atomistas. Así entonces, el examen de la cohesión social no es una cuestión normativa, aunque posee consecuencias de esa índole.

c) La narración importa

¿Cuál de esos dos puntos de vista —el de Spencer o el de Durkheim, por decirlo así— es el verdadero? Como es obvio, decidir qué relato acerca de la forma en que se constituye la sociabilidad humana es el que mejor se corresponde con la realidad, es un debate inútil. Un intento como ese supondría que uno es capaz de observar *a la vez* su propio relato y la sociabilidad. En cambio es probable que en esta parte el pragmatismo lleve la razón. Las narraciones acerca de cómo nos comportamos acaban siendo verdaderas en función de su eficacia, o sea, en la medida que alcanzan la estatura de profecías autocumplidas. Es probable entonces que este tipo de teorías compitan no por su grado de correspondencia con la realidad, sino por su capacidad performativa.

Como es sabido, John L. Austin —un filósofo de Oxford que participó, al igual que Wittgenstein, de la renovación de la filosofía anglosajona que estaba atrapada por el positivismo lógico y su idea de las proposiciones como figuras de la realidad— sugirió que las palabras no solo describían la realidad sino que también producían efectos en ella. Cuando hablamos, dijo Austin, *hacemos cosas* y no solo informamos acerca de la realidad. A las teorías sociales les pasa más o menos lo mismo: ellas no dejan incólume la realidad. En la medida que señalan los límites de lo posible, orientan políticas públicas y favorecen determinados intereses. Las teorías, en suma, no solo describen la realidad sino también influyen en ella. Por eso es tan importante qué narración acerca de lo social —de las varias disponibles— alcanza la hegemonía en la esfera pública.

Cuando el paradigma neoclásico se hace hegemónico, tal preponderancia tiene consecuencias en todos los ámbitos de la vida social. Quien se mueve en el ámbito cognoscitivo abierto por ese paradigma, concebirá a la familia

como el resultado de decisiones electivas sensibles a incentivos; pensará que el sistema escolar debe organizarse como un mercado de centros y de programas entre los que las familias deben escoger; explicará el comportamiento electoral como si fuera un aspecto de la teoría del consumidor; concebirá la democracia como un mecanismo de agregación de preferencias, es decir, como un remedo imperfecto del mercado; y pensará que la esfera de la cultura debe autorregularse.

En cambio, quien supone que la sociedad —incluso la sociedad que cultiva la autonomía individual— se erige sobre un momento de incondicionalidad que orienta la acción y cultiva la pertenencia, pensará con Durkheim que el sistema escolar no debe estar entregado únicamente a la discreción de las familias; que la democracia no es solo un mecanismo de agregación de preferencias, sino también un momento deliberativo que permite forjarlas; que la iniciativa individual sin orientación se parece a la anomia; y que incluso el mercado reposa en la confianza, la que se requiere cultivar mediante un conjunto de prácticas sociales premeditadas.

En otras palabras, el discurso de las ciencias sociales y de la economía se encuentra íntimamente entrelazado con el objeto que procura describir y no puede desprenderse de cuestiones normativas. Al examinar fenómenos como la cohesión social no solo nos preguntamos cómo es previsiblemente el mundo, sino cómo queremos que llegue a ser. Por lo mismo, la pretensión neokantiana (que sugirieron Rickert o Weber) de poner los juicios de valor en paréntesis es simplemente falsa (Putnam 2002). Las teorías sociales, al orientar la acción, modifican la realidad a la que, sin embargo, pretenden describir. Por esto, la separación entre teoría y praxis no es, en este ámbito, posible. Si, como sugirió Hegel, el conocimiento es parte de la praxis, ¿cómo podríamos examinar su confiabilidad eludiendo a la propia praxis de la que forma parte?

Por eso las líneas que siguen, al indagar en el significado que posee en la literatura de las ciencias sociales el concepto de cohesión social, procuran también dilucidar la relevancia política —el efecto performativo— que posee el uso de ese concepto en el actual debate público. Las teorías no reproducen fielmente la realidad (si así fuera, como sugirió Borges, serían como un mapa del mismo tamaño de lo que en él se representa) y por lo mismo dejan puntos ciegos que, a la hora de orientar la acción, poseen consecuencias políticas de importancia. Es lo que ocurre con el paradigma neoclásico a la hora de la política. Al concebir todo, o casi todo, como un remedo más o menos imperfecto del contrato y del mercado, acaba orientando políticas que se comportan como si la realidad fuera esa. Y su eficacia acaba produciendo —performativamente— la realidad que pretendían describir. Por eso, a la hora de discutir conceptos en las ciencias sociales, también se discute acerca de las consecuencias que ellos

podrían producir. En una palabra, y para decirlo con algo de exageración, la teoría es política, y los conceptos son en parte causa de los fenómenos que olvidan o predicen[1].

d) La organización del capítulo

Este capítulo persigue delinear los usos principales del concepto de cohesión social —especialmente en la literatura clásica— examinando, al mismo tiempo, las consecuencias performativas que produce su olvido. Su preocupación es, ante todo, conceptual y no teórica. El análisis teórico —mediante qué mecanismos específicos se produce lo que la literatura llama integración social e integración sistémica— no se emprenderá más allá de lo estrictamente necesario para entender el concepto de cohesión social. Para alcanzar ese doble objetivo —¿cuál es el significado de cohesión social y qué importancia posee, en la esfera pública, discutir acerca de ella?— el texto discurre como sigue.

En la sección siguiente se examinan las líneas principales que presenta el debate contemporáneo en torno a ese tema y las definiciones de cohesión social que, a su abrigo, se han elaborado. Como se verá, la preocupación actual por la cohesión se encuentra asociada a una serie de fenómenos —desde las reformas orientadas al mercado hasta las migraciones— que el mundo experimenta desde la década de los noventa del siglo pasado. Esa serie de fenómenos, junto con debilitar el arreglo social que se constituyó en la Europa de la posguerra, y poner en crisis el modelo que orientó normativamente el patrón estatal de desarrollo en la región de Latinoamérica, confirió un nuevo sentido a la vieja pregunta acerca de cómo se constituyen los lazos sociales.

Posteriormente, se revisa, en términos generales, el problema de la constitución de los lazos sociales en la tradición sociológica, en la filosofía política y en los orígenes del pensamiento económico. Aunque un examen de esa índole es inevitablemente general —y semeja un simple *tour de force*— puede resultar

---

[1] Ese efecto performativo de las teorías posee un amplio reconocimiento en la literatura. Sobre ello puede consultarse Taylor (2004), quien examina de qué forma las teorías del XVII prefiguran algunos de los rasgos de las sociedades modernas. Un punto semejante puede advertirse en Parsons (1970: 16), quien sugiere que «solo puede entenderse lo que son las personas en términos de un conjunto de creencias y sentimientos que definen lo que deberían ser (…) Esta proposición resulta crucial para el entendimiento de los sistemas sociales». En la filosofía, el asunto ha sido examinado sobre todo por autores heideggerianos de inspiración pragmática como Dreyfus (2003). En el ámbito de la filosofía práctica puede consultarse Finnis (2000). Aunque esos enfoques son distintos en términos disciplinarios, en todos ellos se insiste en la idea de que al definir una situación social desde el punto de vista interno, en alguna medida se la constituye.

útil a la hora de comprender el debate contemporáneo. Ocurre que en esas tres disciplinas modernas es posible encontrar la idea —hoy en día olvidada— de que el orden social no se constituye mediante procesos de intercambio, sino que requiere espacios de diálogo y de convergencia simbólica que están en la base de lo que contemporáneamente designamos como cohesión social. Es el caso de Durkheim (contra Spencer), quien afirmó que el contrato se erige sobre lazos no contractuales; el de Rousseau (contra Locke), quien sugirió que un artificio republicano, la religión civil, era la forma de superar el hiato entre lo individual y lo colectivo; y es el caso de los fisiócratas, quienes sostuvieron que el orden económico reposaba sobre una forma de justicia natural. Todos esos autores permiten mostrar que la pregunta sobre la cohesión social es tan antigua como legítima, y que su respuesta va por caminos distintos al de asegurar un simple intercambio sin fricciones.

Sobre la base de lo expuesto, el texto luego examina la literatura sociológica, desde Durkheim hasta los trabajos de Putnam sobre capital social. Como se verá, esa literatura examina de qué forma la modernidad puede restañar las heridas que ella misma inflinge a los lazos sociales tradicionales. El texto sugiere que ese problema —para usar el lenguaje de la sociología: el problema de cómo compatibilizar diferenciación con integración— es el que hoy conocemos como el problema de la cohesión social.

En la sección final el texto, junto con insistir en el efecto performativo del discurso de las ciencias sociales, intenta avanzar algunas conclusiones generales a considerar a la hora de examinar los problemas asociados a la cohesión social. En su conjunto, el texto sugiere que retomar la preocupación sobre el tema de la cohesión social evita algunos efectos sociales que ha producido la hegemonía, que desde los noventa posee el discurso neoclásico en la esfera pública[2].

II. El concepto de cohesión social en el debate político contemporáneo

El concepto de cohesión social aparece con frecuencia en el debate desde fines de la década de 1990 (OECD 1997), aunque los primeros signos del olvido de la dimensión social de la política, que es lo que desata ese debate, se habían hecho sentir ya en la década anterior. Entonces, y como consecuencia de múltiples factores, la política se transformó en un asunto concerniente a cuestiones económicas (Canadian Goverment 1999). Era como si ella consistiera, o casi

[2] Al final del capítulo se recoge en forma pormenorizada la bibliografía consultada; incluso la que no se cita directamente en el texto.

exclusivamente, en adecuar la funcionalidad de las estructuras a una naturaleza humana capaz de forjar preferencias y maximizarlas. Lo demás vendría por añadidura.

La agenda de los ochenta tuvo un éxito relativo en los países más desarrollados. La inflación cayó, se superaron los déficits de la deuda, el desempleo principió a decrecer. Pero así y todo se constató una insatisfacción pública y una cierta erosión en la confianza hacia el gobierno y las instituciones. La sensación de inseguridad —el temor de que todo fuera un castillo de naipes que en cualquier momento dejaba todo a la intemperie— fue en ascenso (Canadian Goverment 1999: 3; PNUD 1998). La cohesión social comenzó así a transformarse en un tema de la agenda pública. Como había ocurrido en el siglo XIX con el industrialismo y otros cambios frecuentemente asociados a la modernización, las sociedades empezaron a preguntarse cómo organizar los cambios que se estaban impulsando.

El concepto de cohesión social, aún con significados muy disímiles, llama la atención acerca del hecho de que hay procesos sociales —la delicuescencia del Estado nacional, los cambios en el mercado del trabajo, el multiculturalismo, la expansión de las comunicaciones— que amenazan las lealtades entre los ciudadanos y la legitimidad de las instituciones que fueron propias de los arreglos sociales de la posguerra. La literatura muestra que esos arreglos se vieron desafiados por la globalización y por diversos fenómenos asociados a la crisis del Estado de bienestar los que, de pronto, temieron no ser capaces de brindar a la vez prosperidad e integración social —o si se quiere, proveer los medios para superar la indigencia y el miedo, las dos viejas pulsiones de la política moderna. Por eso no es raro que este concepto apareciera en el lenguaje de las ciencias sociales y del *policy making* recién cuando una serie de acontecimientos —en especial la globalización— mostraron hasta qué punto las dimensiones de ese ideal se estaban deteriorando.

La globalización (sumada al traslado de paradigma en el ámbito de las políticas sociales hacia el esquema neoclásico) produjo problemas sociales y políticos en los noventa, pero por sobre todo deterioró la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas (Jenson 1998: 6; Canadian Government 1999; OECD 1997; Bessis 1995: 22)[3]. Los beneficios para el desempleo; las regulaciones para asegurar el trabajo; los sistemas de pensiones, salud y educación, y varios otros vinculados al bienestar, habían sido erigidos en las décadas

[3] «La globalización está corroyendo las instituciones precisamente porque deteriora, de manera subterránea, la solidaridad comunitaria», señala un documento del Canadian Government (1999). «Un cierto desencanto político acompaña al ajuste estructural y a la globalización», advertía por su parte la OECD (1997).

del 50 y el 60, cuando el crecimiento era alto, la fuerza de trabajo se incrementaba, el desempleo caía y la pobreza parecía en extinción. En ese entonces el fenómeno fue acompañado, desde el punto de vista político, por lo que se llamó una ciudadanía de derechos: inmunidades frente al Estado (derechos civiles), participación en la voluntad común (derechos políticos) y prestaciones universales no contributivas (derechos sociales) (Marshall 1965: 78). En algún sentido, ese sistema de protección y de derechos cumplió las funciones de un seguro: protegían *ex ante* y con prescindencia del desempeño individual. Pero en las postrimerías del siglo XX, los principales países de la OECD encararon serios problemas a la hora de brindar, a la vez, prosperidad e integración social (Snower 2004: 39).

1. La crisis del modelo social de la posguerra

Mas durante las décadas siguientes —y en un punto que los especialistas no alcanzan a determinar del todo, pero que suele asociarse en términos gruesos al *shock* del petróleo, o sea, a lo que el funcionalismo clásico denominaría entropía— un conjunto de fenómenos hizo entrar en problemas a ese arreglo social que, desde la segunda posguerra, se había mostrado tan exitoso. Varias explicaciones se argumentan para eso. Las explicaciones neoclásicas —que reiteran las que se insinuaron durante los debates de las leyes de pobres en el siglo XVII inglés (Polanyi 2001: 128 y ss.)— sugirieron que la existencia de amplios beneficios para el desempleo desalentaban la búsqueda de trabajo; otras fueron levemente mathusianas y señalaron que la inversión de la pirámide demográfica obligaba ahora a que los menos ayudaran a subsistir a los más; se llamó también la atención acerca del hecho de que las expectativas desatadas durante la prosperidad alentaban el consumo conspicuo en vez de la acumulación de capital. En fin, hubo quienes sugirieron que el principio de focalizar las prestaciones sociales llevó a dividir la sociedad entre los que aportan sin conseguir nada a cambio y los que consiguen sin dar, rompiéndose así el principio de prestaciones universales. La racionalidad del interés llevó así a sustituir a la ética de la solidaridad y del seguro, y la ética de la igualdad fue poco a poco sustituida por la estética del consumo y de la diferencia (Baumann 2005: 80; cfr. Dahrendorf 2005: 59).

a) La emancipación del mercado

Hubo también explicaciones teóricas de más largo alcance. La más popular de todas es la inspirada en las tesis de Polanyi (2001). Este autor sugiere que

la modernidad está asociada en el siglo XVII al surgimiento de mercados autorregulados y a la manera en que ellos quedan entregados a su propio desenvolvimiento o, en cambio, sometidos a instituciones que autoprotegen a las sociedades frente a los efectos disociadores del mercado. La época moderna en general estaría caracterizada por el surgimiento de mercados autorregulados para la tierra, el trabajo y el capital. Los efectos destructivos de ese fenómeno habrían estimulado el surgimiento de diversas formas de control, desde la planificación urbana hasta la seguridad social. Este arreglo o modelo —consistente en empotrar o arraigar socialmente al mercado— fue el que caracterizó a la época inaugurada con la posguerra europea.

Haciendo pie en ese análisis se ha sostenido que lo que ha ocurrido desde los noventa es la pérdida de *embeddedness*, es decir, la pérdida de subordinación o arraigo del mercado a las instituciones sociales y políticas (cfr. Krippner y Alvarez 2007). La expresión ideológica de ese fenómeno sería la «falacia economicista»: la tendencia a denegar el rol decisivo de las instituciones sociales para la conducta económica y la tendencia a considerar la acción humana principalmente en términos de una conducta individualizada y racional (Olofsson 1999: 39).

Como quiera que sea, el resultado fue que, poco a poco, los gobiernos se mostraron incapaces de proteger a los ciudadanos contra las incertidumbres. Y ello cuando las incertidumbres eran desgraciadamente crecientes. Uno de los principales impactos del fenómeno se verificó en el mercado del trabajo, desafiado por la globalización, las migraciones y el desarrollo tecnológico. El trabajo constituye una de las formas más eficientes de síntesis social en un mundo en el que la sangre y la religión han perdido toda fuerza unificadora (Beck 1999: 364; Hegel 1980: par. 124). Por eso, el trabajo confiere subsistencia y a la vez reconocimiento. Pero esa centralidad del contrato de trabajo como el fundamento del orden social mostró también signos de erosión. La sociedad empezó a transitar desde la sociedad de productores del industrialismo hacia la sociedad de consumidores de la segunda modernidad (Offe 1997: 82; Baumann 2005: 93).

b) El problema en la región de América Latina

Pero si en los países de la OECD el problema de la cohesión social supone mantener una sociedad inclusiva capaz de absorber los desafíos externos del mercado y la economía global, la situación es levemente distinta en los países de la región de América Latina. Lo que en la realidad europea es la crisis de un arreglo histórico, en Latinoamérica es la crisis de un modelo normativo o ideológico.

El modelo que, según vimos, se ve amenazado en el caso europeo, en Latinoamérica existió solo como una imagen aspiracional o normativa con la que

las élites legitimaban a un aparato estatal de pobre desempeño. Los países de la región se vieron expuestos a diversas formas de exclusión, pero por sobre todo a la crisis de un modelo de legitimación que nunca había alcanzado realidad plena. Y en los hechos la matriz estatal del desarrollo cayó en crisis; el Estado nacional con vocación de homogeneidad cultural fue desafiado por la multiculturalidad; las diversas formas asociativas en torno a la política y al trabajo tendieron a languidecer; y la política comenzó a perder su *cleavage* histórico (cfr. Calderón y Dos Santos 1991). Las sociedades de Latinoamérica quedaron así en el peor de los mundos: sienten la pérdida de algo que les fue en parte ajeno y deben caminar a un mundo que no conocen.

Así entonces, y para decirlo en términos gruesos, el conjunto de fenómenos que ponen en crisis el arreglo social de la posguerra posee significados distintos en Europa y en Latinoamérica: en el «Viejo Mundo» es la crisis de un modelo que tuvo un desempeño histórico efectivo y cuya estructura de plausibilidad fue una ciudadanía de derechos sociales ampliada; en Latinoamérica, en cambio, es la crisis de un proyecto normativo que inspira a parte importante de las élites, pero cuyo desempeño histórico fue tradicionalmente pobre. En medio de este panorama —la crisis del arreglo social de la postguerra en el caso europeo, la crisis de un modelo normativo en el caso de Latinoamérica— se produce la pregunta acerca de qué significa y cómo se alcanza la cohesión social.

LA COHESIÓN SOCIAL EN CHILE: DOS VISIONES

Se ha sugerido que en el actual momento histórico la modernización racionalizadora y capitalista, propia del Estado nacional, está siendo deteriorada por el surgimiento de pertenencias locales y comunitarias que tienden a exacerbar la subjetividad de las emociones (Garretón 2000: 44). Habría un cierto «eclipse» de la matriz en que se imbricaban lo nacional y lo estatal, junto a lo democrático y lo popular. En esa matriz, el sistema de partidos habría poseído un lugar central en torno al Estado. El mesocratismo, la orientación popular y el estatismo centralista habrían sido sus principales orientaciones culturales (Garretón 2000: 149). Las transformaciones que el Chile de la posdictadura comienza a experimentar —la racionalización instrumental unida a la explosión de la pertenencia y la sensibilidad— se traducirían en una cierta crisis del sistema de partidos para expresar y universalizar intereses. En vez de ello, se alentarían formas corporativas de promoción de intereses que, al no institucionalizarse en formas de representación abstracta, favorecerían el imperio normativo del mercado y de la mera facticidad (Garretón 2000: 174). Más que apatía política habría una diversificación de intereses y

sensibilidades que no encuentran forma de representación. El principal riesgo sería entonces el de la desarticulación social y política. La constitución de la «polis», de ese lugar en el que las diversas sensibilidades e intereses encuentran un lugar en el que reconocen una cierta identidad y alimentan el cemento de la sociedad, sería el principal desafío de la política (Garretón 2000: 165-177).

Por otra parte se ha sostenido que las transformaciones que la sociedad chilena ha experimentado en las tres últimas décadas —el reemplazo del orden burocrático por el mercado, el quiebre del modelo autoritario y la ruptura del orden conservador— han dado lugar a un proceso de individuación cuyo revés es el deterioro de los vínculos sociales y comunitarios indispensables para que un tipo de modernización como la chilena —más parecida a la estadounidense que a la europea— se sostenga en el tiempo y sea capaz de reproducirse. El desafío consistiría, entonces, en elaborar una agenda comunitaria, un proyecto histórico y político que atienda a esas formas de sociabilidad en la que los seres humanos tejemos lealtades —en especial, la familia y la nación— sin descuidar, empero, la autonomía y el sistema de libertades que la modernización ha hecho posible. Se trataría de elaborar, para decirlo en otras palabras, un «sueño chileno» más acogedor y más tibio que el que ha surgido de la modernización y del bienestar que hemos, hasta ahora, alcanzado (Tironi 2005).

En suma, la clásica tesis de Aníbal Pinto (1959: 36 y ss.) acerca del quiebre de la democracia en Chile —un sistema político y cultural que expande las demandas que el sistema productivo no es capaz de satisfacer— estaría puesta ahora de revés: un sistema económico que expande el mercado y el consumo, y genera una diversidad de sensibilidades y pertenencias que ya no logran ser universalizadas y mediadas por el conjunto de las instituciones.

2. Las definiciones en uso[4]

La OECD (1997) convirtió a la cohesión social nada menos que en el tema central de uno de sus foros, convocando a intelectuales de la talla de Putnam y Offe. El Consejo de Europa le consagró declaraciones y estudios (Berger-Schmitt 2002). En Latinoamérica, la CEPAL (2007) acaba de ocuparse del tema. Al mismo tiempo diversos países han intentado conferirle un significado específico.

[4] En lo que sigue, se enfatiza una perspectiva sociológica. Para examinar el concepto desde un punto de vista más cercano a la psicología social, puede verse Friedkin (2004).

La búsqueda de un significado para el término «cohesión social» no es, por supuesto, el intento por descubrir una «definición real» (o sea, una definición que identifique las propiedades que tienen en común las situaciones cubiertas por la expresión) ni tampoco el simple intento de construir una «definición estipulativa» (o sea, el intento de establecer una simple convención). Se trata más bien de construir un concepto que, dotado de cierta consistencia teórica, sea capaz de orientar la acción política. En otras palabras, se busca una definición persuasiva (es decir, que posea componentes capaces de movilizar la voluntad) y que a la vez ofrezca alguna plausibilidad teórica (es decir, que además tenga capacidad descriptiva). Es, pues, una tarea plenamente consciente de los efectos performativos del lenguaje de las ciencias sociales, que sabe que nombrar un fenómeno es hasta cierto punto constituirlo.

Así lo muestra, en efecto, un somero análisis de los diversos contenidos que se han asociado al término cohesión social, el cual ha sido relacionado con valores compartidos, oportunidades iguales, apertura a la multiculturalidad, cooperación, acceso a bienes, emprendimiento, protección social. En algunos casos está relacionado con vínculos de cualquier índole (como cuando se le asocia a valores compartidos sin especificar su contenido o a la exigencia de legitimidad) y en otros casos con vínculos específicos o cualificados (como cuando se lo asocia a la igualdad de oportunidades, a la cooperación o al acceso a bienes).

Es posible observar también que el concepto varía en función de las características históricas de los países que lo formulan.

Así, países con fuerte componente multicultural, como son los casos de Nueva Zelanda o Australia, desarrollan un concepto de cohesión social asociado a la convivencia entre diferentes formas de vida; en tanto los países de la Unión Europea acentúan el rasgo de protección social. En un caso, la cohesión está asociada a la gestión de la diferencia; en el otro, a la gestión de bienes o prestaciones. Las particularidades históricas también plantean desafíos distintos a la hora de cohesionar las sociedades. Estados nacionales fuertes, exitosos a la hora de promover la homogeneidad, experimentan un tipo de desafío diferente al que experimentan Estados multiculturales. Lo mismo ocurre si los países poseen diversos niveles de desempeño de sus sistemas de protección social.

En otros trabajos se prefiere poner la atención en el hecho de que el concepto de cohesión social alude a ciertas características procesales de la sociedad, en vez de referirse a un estado quiescente o una forma específica de distribución. Así, por ejemplo, Jenson (1998: 4 y ss.) sugiere que «el término cohesión social es usado para describir un proceso más que un estado final. Un proceso que envuelve un sentido de compromiso y el deseo o la capacidad de vivir juntos en armonía». En su opinión, la cohesión social no exige demasiados valores

compartidos, pero sí «la legitimidad de las instituciones democráticas, mecanismos institucionales efectivos para resolver conflictos y una activa participación cívica». Por su parte, Maxwell (1996: 13) asevera que la cohesión social «envuelve la construcción de valores compartidos y comunidades de interpretación, reduciendo las disparidades de ingreso y generalmente dotando a las personas del sentido de participar en una empresa común, encarando desafíos como parte de una misma comunidad». Helly (2002: 1) afirma que la «noción de cohesión social promueve la imagen de una sociedad moderna como una unidad integrada e inclusiva, una comunidad donde el egoísmo individualista y los enfrentamientos sociales constituyen situaciones anormales, negativas». Dahrendorf, por su parte, sugiere que el concepto de «cohesión social describe una sociedad que ofrece oportunidades a todos sus miembros al interior de un marco de valores e instituciones aceptadas. Tal sociedad es entonces una de inclusión. Las personas tienen sentido de pertenencia y no se permite la exclusión» (cit. en Berger-Schmitt 2002: 4).

Variedad de contenidos asociados al concepto de cohesión social según países	
Canadá	La cohesión social es un proceso progresivo capaz de desarrollar una comunidad de valores, desafíos compartidos e iguales oportunidades dentro de Canadá, basado en un sentido de confianza, esperanza y reciprocidad entre todos los canadienses.
Francia	La cohesión social es un conjunto de procesos sociales que ayudan a infundir en los individuos el sentido de pertenencia a una misma comunidad y el sentimiento de que ellos son reconocidos como miembros de esa comunidad.
Nueva Zelanda	La cohesión social describe cómo diferentes grupos e instituciones interactúan efectivamente, a pesar de sus diferencias. Refleja un alto grado de voluntad de trabajar en conjunto, tomando en cuenta necesidades y prioridades diversas. La cohesión social está cimentada por las cuatro condiciones siguientes: 1.- Oportunidades individuales, que incluye educación, empleo y salud. 2.- Bienestar familiar, que incluye la responsabilidad de los padres. 3.- Comunidades fuertes, que incluye comunidades seguras y confiadas. 4.- Identidad nacional, que incluye historia, herencia, cultura y derechos, y títulos de ciudadanía.
Australia	La cohesión social es el nexo entre comunidades de personas que coexisten, interactúan y se apoyan unas a otras a través de medios materiales y al compartir creencias de grupo, usos y expectativas.
Dinamarca	La cohesión social se refiere a aquella situación en que todas las personas tienen acceso a establecer relaciones sociales básicas, como por ejemplo, acceso al mercado laboral, desarrollo de la vida familiar y participación en actividades políticas de la sociedad civil.
Unión Europea	El artículo 2 del Tratado de la Unión de Estados Europeos establece que las tareas de la Unión incluyen: «Mantenimiento de la cohesión social y económica y solidaridad entre todos los Estados miembros de la Unión». El objetivo de la cohesión social implica una reconciliación de un sistema basado en las fuerzas de mercado, libertad de oportunidad y de emprendimiento, con un compromiso con los valores de solidaridad y apoyo mutuo, lo cual asegura acceso abierto a los beneficios y provee protección para todos los miembros de la sociedad.

Fuente: Canadian Government (1999).

Cinco dimensiones de la cohesión social		
Cultural: existencia o no de valores compartidos, de identidad común y de sentimientos de compromiso.	Pertenencia	Aislamiento
Económica: presencia o no de iguales oportunidades de acceso.	Inclusión	Exclusión
Política: institución o no de procedimientos para formar la voluntad colectiva.	Participación	Apatía
De reconocimiento: existencia o no de mecanismos simbólicos que revaliden la propia identidad.	Reconocimiento	Rechazo o invisibilidad
De legitimidad: producción de motivaciones y razones para la obediencia institucional.	Legitimidad	Ilegitimidad

Fuente: Jenson (1998: 15).

Como es fácil observar, el concepto de cohesión social entremezcla cuestiones fácticas o descriptivas (v.gr. pertenencia) y otras normativas (v.gr. iguales oportunidades de acceso), como lo muestra el cuadro que sigue:

Elementos fácticos (vínculos de cualquier índole)	Legitimidad, pertenencia.
Elementos normativos (vínculos cualificados)	Iguales oportunidades de acceso, reconocimiento, participación.

El concepto no incluye entonces solo consideraciones relativas a la estabilidad de las sociedades, sino circunstancias atingentes a su cualidad moral. Desde ese punto de vista se parece al concepto rawlsiano de «sociedad bien ordenada», o sea, una sociedad que favorece la cooperación entre sus miembros a partir de una concepción pública de justicia (cfr. Rawls 1996: I, 6). En suma, el concepto de cohesión social —si atendemos a sus definiciones explícitas— incluiría sentido de pertenencia e inclusión, por una parte, y una cierta orientación normativa común, por la otra.

En cualquier caso —y aun incluyendo elementos fácticos y otros normativos— el problema del que intenta ocuparse el concepto de cohesión social, como se sigue de los antecedentes que se acaban de presentar, se resume en una sola pregunta: ¿cómo se producen los lazos sociales? Esta pregunta —que está en la base de la modernidad— es, como veremos de inmediato, la que intentó responder la literatura clásica.

III. Los clásicos y su descripción de la sociedad moderna

El problema del que se ocupa la literatura clásica es el de cómo se constituyen los lazos sociales una vez que la gramática de la tradición (con sus reservas simbólicas, religiosas, teológicas y morales) viene a pérdida (Fistetti 2004: 127). Los grandes

protagonistas de este debate durante el siglo XIX fueron Durkheim y Spencer. Pero ya mucho antes lo habían sido Locke y Rousseau. Y antes todavía los fisiócratas y la economía. Una breve referencia a los orígenes de este concepto nos ayudará a comprender cómo —mediante qué diálogos y a través de qué influencias— se constituye el problema de la cohesión social en la literatura contemporánea.

1. El debate sociológico: Durkheim y Spencer

En el capítulo VII de *La división del trabajo social*, Durkheim (2001a) se opone de manera frontal a las tesis de Spencer, conforme a las cuales el orden social y la cooperación se producen como resultado de la celebración de contratos individuales. Spencer (s/f: 165 y ss.), en uno de sus trabajos más notables acerca de los sistemas fiduciarios —algo que más tarde ocupará también a Simmel—, se pregunta qué es necesario para lograr que los instrumentos fiduciarios —el papel moneda, las letras de cambio y los pagarés, que reposan nada más que sobre la confianza— sean tomados por las personas a la hora del intercambio. La hipótesis de Spencer es que todo lo que el Estado debe hacer es prestar *enforcement* a los contratos. Si cada uno persigue y conoce sus propios intereses y si el contrato se funda en el consentimiento ¿qué impedirá entonces que las personas acuerden los mejores arreglos y que los bienes vayan, de contrato en contrato, hacia quien más los valora? (Spencer s/f:. 175). Como se observa, no es difícil advertir que este autor prefigura algunos de los argumentos que más tarde elaborará Coase (1994).

En otra de sus obras, *The Man versus the State* (1969), Spencer define el orden social «como una red de contratos o cuasicontratos entre individuos». Explica que «la vida de una sociedad depende de la mantención de los derechos individuales. Si la sociedad no es más que la suma de las vidas de sus ciudadanos, la implicación es obvia. Si ella consiste en las diversas actividades que los individuos emprenden en mutua dependencia, entonces estará bien o mal según si los derechos (contractuales) de los individuos sean protegidos o denegados» (Spencer 1969: 195 y ss; Spencer s/f). Spencer fue organicista en una primera etapa, psicologista hacia el final; pero siempre mantuvo la idea de que la sociedad no existía, que era una realidad derivada de los individuos (Stark 1961).

En otras palabras, Spencer parece un miembro ortodoxo de la escuela austriaca y en muchos pasajes prefigura a Hayek (1982). La sociedad, concebida como un arreglo deliberado, simplemente no existe. La novedad del industrialismo y de la expansión del mercado —que son los fenómenos que él tiene a la vista— consiste en que liberó a los seres humanos de las viejas tradiciones y mostró que el arreglo estatal consiste simplemente en asegurar los *property rigths*

para garantizar un intercambio sin fricciones que permita que los recursos vayan a sus usos más eficientes. Los sistemas fiduciarios —los más delicados de todos los fenómenos sociales, como va a insistir Simmel (2003)— reposarían sobre un grupo de arreglos voluntarios que en su conjunto llevarían al equilibrio.

En un modelo como ese, claro está, la cohesión social, rigurosamente hablando, no existe. Existe convergencia o agregación de intereses; pero no propiamente cohesión en el sentido que esa palabra adoptará a partir de la lectura de Durkheim.

El argumento de Durkheim —que más adelante examinaremos *in extenso*— es, en cambio, que el contrato reposa sobre reglas no contractuales. Un conjunto de contenidos normativos compartidos —la conciencia moral—, que las sociedades expanden mediante múltiples mecanismos, es la base del intercambio. Las sociedades modernas, sugiere Durkheim, son individualistas, sin ninguna duda, pero su individualismo es *ex post social*, un fruto de múltiples mecanismos sociales entre los que se cuentan los ritos y la educación (Durkheim 1998, 2003). Si para Spencer las sociedades son redes contractuales que tienden al equilibrio, para Durkheim son entidades religiosas que suponen un ámbito sagrado que esparcen y cultivan entre sus miembros (Lockwood 2000: 7). Durkheim defiende el individualismo desde un punto de vista normativo, pero insiste hasta el hartazgo, como veremos luego, en las bases no individuales que lo hacen posible (Giddens 1997: 131 y ss.; cfr. Durkheim 2003).

DURKHEIM V/S SPENCER

El debate entre Durkheim y Spencer prefigura lo que un autor contemporáneo ha denominado los dos escenarios posibles que las sociedades contemporáneas tienen ante sí: uno individualista y otro solidarista, cada uno reposando sobre supuestos conceptuales distintos. Esos escenarios, sugiere, «comparten los desafíos; pero no las soluciones al tema de la cohesión social» (Michalski et al. 2004: 15).

	Sociabilidad	*Preferencias*	*Democracia*
Escenario individualista	Intercambio contractual	Preexistentes al intercambio	Concebida como agregación de preferencias
Escenario solidarista	Valores compartidos	Forjadas en la comunidad	Concebida como participación

Pero no es solo el enfrentamiento entre Spencer y Durkheim —mediado, como veremos, por el impacto de la obra de Tönnies y los trabajos de Comte— el que va constituyendo poco a poco el problema de la cohesión social o, si se

prefiere, la pregunta de por qué se constituye un orden social estable y valioso, provisto de legitimidad y al que sus miembros adhieren. Existe también otro debate anterior en la filosofía política, el cual ofrece claves indispensables para comprender los soportes del debate entre los sociólogos clásicos.

2. La disputa en la filosofía política: Locke y Rousseau, liberales y comunitarios

Un somero examen de los rasgos principales de la filosofía política moderna muestra que hay dos narraciones posibles de la sociabilidad y la política. Conforme a una de ellas —la conocida como la tradición liberal— el momento primordial es el intercambio y los *property rigths*, al extremo de que el Estado se justifica normativamente para asegurar uno y otro, tradición que principia con Locke y continúa hasta Nozick. Según la otra tradición —la democrática— el momento primordial es la comunidad y el diálogo, en términos tales que los sujetos, en vez de anteceder a ese momento, se constituyen en él. Como se ve, no es difícil observar paralelos entre la visión neoclásica en un caso (asociada a la tradición liberal) y la de la sociología clásica en el otro (asociada a la tradición democrática, como lo muestra paradigmáticamente el caso de Durkheim) (cfr. Jiménez 2002).

Un análisis más pormenorizado muestra hasta qué punto ambas tradiciones se expresan también en el debate contemporáneo. La filosofía política moderna puede ser caracterizada por el intento de resolver un problema que acompaña a la modernidad como si fuera una sombra: ¿cómo asegurar la libertad en un mundo que carece del poder unificador de la religión?, ¿cómo compatibilizar el principio de subjetividad, es decir, la actitud crítica y autónoma, con el deseo de un ámbito de incondicionalidad que permita, a la vez, sujetar, orientar y cohesionar nuestra existencia?, ¿cómo desde la subjetividad de cada uno es posible, sin embargo, erigir un mundo en común que nos abrigue y, al mismo tiempo, confiera sentido a nuestra vida? El derecho a la libertad subjetiva, dice Hegel en su *Filosofía del derecho* (1980: par. 124), es el problema central de la época moderna (Jiménez 2002: 107; Habermas 1993: 33). Lo es también, por supuesto, en Locke.

El problema que plantea el sujeto provisto de una radical subjetividad aparece en buena parte de la literatura ya desde el siglo XVII. Aparece también en Hobbes, quien lo resuelve reivindicando la absoluta exterioridad del Estado con respecto al individuo. El Estado, en vez de ser el principio de la libertad —como será, por ejemplo, en Rousseau o Hegel—, será nada más que la condición exterior de esa voluntad libre. En Hobbes, el absolutismo es, paradójicamente, la condición del individualismo. Solo si entre el Estado y yo mismo no

hay representación alguna —solo si el Estado permanece como lo absolutamente otro— yo puedo salvar mi individualidad. Es un problema que, sobra decirlo, aparece también en la obra de Kant. El contractualismo de Kant —que actúa como el imperativo categórico del legislador— intenta fundar la obligación política en el consentimiento, pero al ser inconmensurable respecto de la moral, hace justicia a la «insociable sociabilidad» del ser humano (Kant 1941: 46).

Locke (1997: cap. V) va a elaborar un argumento distinto (cfr. Peña 2004). Al erigir a la propiedad como un derecho natural, como un derecho que antecede al Estado y a la sociedad civil (Locke no establece la distinción tan cara a nuestro propio lenguaje entre ambos fenómenos), el miedo al otro hobbesiano quedará sustituido por la indigencia, por el peligro de la inanición, y el individuo establecerá sus vínculos sociales con la mediación de la naturaleza y del trabajo.

De esta manera, Locke funda el orden político desde el intercambio o desde el mercado, y transita normativamente desde la propiedad hacia el poder, desde la economía hacia la política. En su teoría (y como veremos, en el liberalismo posterior) se instala performativamente al intercambio y al sentido del intercambio como un instante prepolítico que, en vez de ser orientado por lo político, permite fundarlo. Aquí se encuentra el origen del *public choice* que consiste, a fin de cuentas, en ver el proceso político como un momento de mercado, un *second best* respecto de la compra y de la venta. Si, como lo sugiere esta lectura habitual de Locke, la condición política, la vida dentro del Estado, es una derivación que se funda normativamente desde el trabajo y la propiedad, desde la indigencia, ¿cómo entonces la política podría pretender subordinarlos? El resultado parece obvio: la cohesión social no es fruto de la política, sino de la convergencia mediante el contrato.

Pero si desde la filosofía política moderna Locke se alinea con Spencer, Rousseau, por su parte, se alinea hasta cierto punto con Durkheim (ver Durkheim 2001a: 103-104).

Para Rousseau (1762: I, cap. VI) la *koinonía politiké* —la comunidad política— es el momento clave en la constitución del orden social y del Estado. Antes de ese momento no existen preferencias individuales ni alguna otra realidad extrasocial a la que echar mano para definir la vida en común. La deliberación pública sobre la base de un sentido mínimo de comunidad es indispensable para sentar las bases del contrato social. El contrato social es un artificio que permite fundar la idea de una voluntad que es distinta a la suma de las voluntades individuales, una especie de conciencia moral que ordena y disciplina a la sociedad en su conjunto. Al igual que en Durkheim, para Rousseau el arreglo contractual —el mercado, diríamos hoy— no es suficiente para fundar un orden social cohesionado y estable.

Ese debate entre la tradición liberal y la tradición democrática —entre Locke y Rousseau— posee todavía expresiones en la literatura traducibles en la oposición entre liberales y comunitaristas. Aparentemente, los liberales confían en la autonomía, en las inmunidades frente al Estado y, en general, estimulan la capacidad electiva de los ciudadanos. Los comunitaristas, por su parte, suelen ser presentados como quienes favorecen cierto paternalismo estatal y el cultivo de ciertas virtudes en vez de, simplemente, proclamar derechos. Los primeros serían atomistas y los segundos colectivistas; unos serían nominalistas (la sociedad no es más que un nombre) y los otros realistas (la sociedad posee una existencia que se sobrepone a la de los individuos)[5].

Esa presentación de liberales y comunitaristas es profundamente errónea y deja en la penumbra la distinción —que es muy relevante a la hora de la cohesión social— entre el plano ontológico y el plano normativo de esos dos puntos de vista (Taylor 1995)[6]. El plano ontológico es el relativo a la pregunta ¿cómo se constituyen las sociedades humanas?; el plano normativo es relativo a una pregunta distinta, a saber, ¿qué tipo de ser humano el Estado debe favorecer y cómo debemos tratarnos unos a otros? Es obvio que dos autores pueden coincidir en el plano normativo y discrepar en el ontológico, o sea, pueden estar de acuerdo en que hay que promover la autonomía (plano normativo) y discrepar, sin embargo, a la hora de cómo hacerlo (plano ontológico). El resultado son cuatro posiciones posibles que entrecruzan los planos normativo y ontológico. El cuadro siguiente esquematiza ese debate:

	Atomista	*Colectivista*
Derechos individuales	Liberalismo clásico: liberal en lo normativo y atomista en lo ontológico.	Comunitarismo liberal: liberal en lo normativo y comunitario en lo ontológico.
Virtudes sociales	Conservantismo clásico: conservador en lo normativo y atomista en lo ontológico.	Comunitarismo conservador: conservador en lo normativo y comunitario en lo ontológico.

Para quienes se sitúan en las celdas de la derecha, el mercado no logra por sí solo producir cohesión social o sostener ideales sociales aparentemente tan distantes de la cohesión como el individualismo. Entre ellos (celda superior) se

[5] Sobre la relevancia de la disputa entre nominalismo y realismo para la teoría sociológica puede consultarse Dahrendorf (1973).

[6] Taylor ha sugerido que el debate entre liberalismo y comunitarismo reposa sobre algunos malos entendidos. En su opinión, en ese debate se entrelazan, y se confunden, cuestiones ontológicas y cuestiones normativas (*advocacy issues*). Una cuestión ontológica se refiere a los factores que se invocan en una proposición para dar cuenta de la vida social; una cuestión normativa, en cambio, equivale a la posición (*stand*) moral o política por la que se aboga (Taylor 1995: 182).

encuentran Taylor, Sandel o Rawls quienes, siendo liberales desde el punto de vista normativo (piensan que el sujeto posee facultades que le confieren autonomía), creen que el sujeto liberal requiere de una tradición social que lo sustente (o sea, creen que el sujeto liberal es post social). En la celda inferior se situarían quienes no son liberales desde el punto de vista normativo (v.gr. Walzer); aunque coinciden con autores como Sandel en lo ontológico.

3. El orden social en los orígenes de la economía moderna: Smith y los fisiócratas

Si los dilemas de las sociedades modernas fueron objeto de preocupación de Durkheim y de Spencer, de Locke y de Rousseau —o sea, de los fundadores de lo que hoy llamamos sociología y filosofía política, respectivamente— dicha inquietud también ocupó a la economía. Y quizás esta disciplina sea el momento intelectual más fecundo para comprender las particularidades que el debate sobre cohesión social reviste hoy en día. La economía es la que muestra de manera más prístina algo que aparece recurrentemente en los debates contemporáneos: una cierta mezcla entre aspectos descriptivos y normativos. En efecto, al hablar de cohesión social en la literatura contemporánea no solo se alude a un orden social estable e integrado, sino también a un orden que pueda estimarse justo o legítimo. Esta mezcla, que incomoda a las ciencias sociales que se pretenden libres de valores, se encuentra instalada en la economía moderna desde sus mismos inicios.

Su origen se encuentra en la asociación que es posible advertir en el surgimiento mismo de la moderna ciencia económica con la idea de derecho natural, es decir, con la idea de que existe un orden que es independiente de la voluntad humana en el que se alcanza el equilibrio y la imparcialidad. Así como los cuerpos celestes poseen un cierto orden de equilibrio, como lo acababa de mostrar Newton en sus *Principia*, así también las cosas humanas poseen un cierto orden que es necesario inteligir y no traicionar. Hutchenson —el maestro de Smith— creyó firmemente en un innato sentido moral que ayudaría a descubrir esa legalidad inmanente que tiende al equilibrio (Taylor 1929: 210; Hutchenson 1999: 8). Si bien los mercantilistas no endosaron esa creencia, ella fue en cambio muy fuerte en los fisiócratas. Estos fueron los primeros que concibieron la política económica como la totalidad de lo que hoy día llamamos ciencia social (anticipándose en esto a Becker 1996) y le atribuyeron la tarea de oír y ajustar el funcionamiento de la maquinaria del intercambio al orden natural previamente inteligido. Quesnay —el fisiócrata por antonomasia, médico de madame Pompadour— sostuvo que los acontecimientos del mundo social son resultado de la

acción humana, pero no fruto de ninguna acción humana individual (algo que siglos después repetirá Hayek) y que, por debajo de todos los acontecimientos, el mundo que resulta es el mejor de todos los posibles: el hombre, agregó, puede ajustarse a su medio y así asegurarse beneficios y evitar males (Taylor 1929: 217; Neill 1948). De ahí que los fisiócratas se resistieron a definir a la economía —como lo harán luego Smith o Say— como una ciencia de la riqueza. La economía, alega Du Pont, es «la ciencia del derecho natural aplicado, relativa a como debe ser la sociedad civilizada» (cit. en Neill 1948: 166). La teoría fisiócrata no es entonces, como suele creerse, una teoría del *laissez faire*, sino una teoría del control social por parte del Estado, una teoría del mínimo de legislación con el máximo de autoridad (Samuels 1962: 160; Taylor 1929: 221).

La filosofía del orden natural en Smith fue muy diferente a la de los fisiócratas que, como acabamos de ver, abogaban por un fuerte control social. La función del gobierno es, en opinión de Smith, la de colaborar y acompañar las tendencias naturales del género humano y fue, por eso, más cercano a Burke y a Montesquieu que a Quesnay o Bentham (Taylor 1929: 227). La teoría del orden social que subyace a la obra de Smith es menos una teoría de un orden ideal a lograr mediante un plan de reformas, y más la teoría de un orden existente entre los eventos económicos. Smith, sin embargo —tal cual ocurre con el moderno concepto de cohesión social en muchos de sus usos— no distingue entre orden, en el sentido de un sistema de uniformidades causales, y orden en el sentido de un ajuste armonioso en una sociedad bien ordenada. La ambigüedad del problema del orden —que proviene de la cercanía de las ciencias sociales con el concepto de derecho o ley natural— persiste plenamente en él.

	Cemento de la sociedad (Debate en la sociología)	*Preferencias (Debate en la filosofía política)*	*Intervención del gobierno (Debate en la economía)*
Durkheim	Conciencia moral		
Spencer	Red de contratos		
Rousseau		Socialmente forjadas	
Locke		Preconstituidas	
Fisiócratas			Modelar el orden natural
Smith			Acompañar el orden natural

Cada uno de esos autores mantiene, por diversas vías una cierta continuidad con las ciencias sociales del presente. Existe una línea que va de Durkheim a Parsons y a Luhmann; otra línea que se extiende de Rousseau a Habermas y a Rawls; una tercera que se extiende desde Locke a Nozick y Hayek; y, en fin, una línea que va desde Spencer, pasando por Marshall, hasta el neoinstitucionalismo.

El dilema moderno —cómo se constituyen las sociedades o, para usar palabras de Comte (Comte 1841: T V, 394 y ss.), cómo se organiza la revolución que destruyó el *ancien régime*— queda constituido de una manera sorprendentemente coincidente con los debates de fines de los noventa del pasado siglo.

En toda esa disputa se entremezclan puntos de vista estrictamente descriptivos respecto de cómo se constituye el orden social, y puntos de vista normativos respecto de cómo debería ser a la luz de un cierto ideal de justicia o de moralidad[7]. Esa misma ambigüedad es la que aparece en el concepto de cohesión social. Una sociedad cohesionada es una sociedad que, sobre la base de ciertas regularidades, presenta las características normativas de ser bien ordenada —en el sentido que a esta expresión se le confiere (v.gr., por Rawls 1996).

IV. El problema de la cohesión social en la sociología. De la solidaridad al capital social

La sociología, como la economía, son disciplinas que constituyen su reflexión al compás del surgimiento de la modernidad y sus fenómenos asociados: aparición del Estado, mercados autorregulados, individuación. La sociología, en especial, nació de las preocupaciones relativas a la delicuescencia de la comunidad como consecuencia de la industrialización (Paxton 1999: 88). En sus inicios, la modernidad es una situación de tránsito de lo viejo a lo nuevo desde el mundo de la vida en actitud natural hacia un mundo donde la reflexividad se intensifica (Habermas 1993). No hay autor que lo ponga de manifiesto con mayor elocuencia que Comte en el *Course de philosophie positive*: «el problema que plantea la sociedad moderna (una expresión que, por supuesto, Comte emplea con frecuencia) es el de cómo organizar la revolución, o sea, cómo erigir un sistema estable de interacciones una vez desaparecido el *ancien régime*» (Comte 1894: V, 394 y ss.). No es raro que por eso las primeras reflexiones de la sociología, desde Comte hasta Durkheim, consistan en una serie de tipologías que pretenden mostrar por una parte lo que abandonamos, el mundo que está quedando atrás, y por la otra lo que nos espera, el mundo que tenemos por delante. *Mutatis mutandis*, esta es la misma reflexión que hoy día nos planteamos frente a las transformaciones que experimentan las sociedades nacionales (Beck 2002a: 8).

---

[7] Un ejemplo paradigmático es el de Adam Smith, quien suele vacilar, con cierta ambigüedad, entre el orden concebido como un conjunto de regularidades causales y el orden entendido como la realización de una sociedad bien ordenada.

1. Comte y sus seguidores

El caso de Auguste Comte, a pesar de algunos aspectos suyos que hoy día podrían parecer pintorescos, merece ser citado especialmente. Su objetivo, recordemos, fue erigir una doctrina —el positivismo— que sirviera de dogma a un nuevo poder espiritual capaz de cohesionar a un mundo que parecía desintegrarse: un principio que pudiera remediar «ese desordenado estado de la sociedad actual» (Comte 1893: IV, 467)[8] y solucionar la «gran crisis moderna» (1980: 113). Para Comte, la crisis social que se desata con los inicios de la modernidad tiene una solución intelectual. Alcanzar esa solución exige elaborar un principio capaz de lograr hegemonía cultural. De ahí que el positivismo se proponga alcanzar la «razón pública» (Comte 1980: 107), «pasar luego a las costumbres y (alcanzar) en último término a las instituciones» (Comte 1980: 106).

Pero ¿dónde radica la superioridad de ese espíritu positivo, capaz de cohesionar a una sociedad en crisis? Radica en las diversas funciones que es capaz de cumplir. Para Comte, las sociedades se cohesionan sobre la base de los intereses (en lo que está de acuerdo con el utilitarismo), los sentimientos (algo que subrayó, según veremos, Durkheim) y, sobre todo, las ideas (que es donde el positivismo cumpliría un papel fundamental). Toda sociedad es, a fin de cuentas, una forma de «comunión intelectual», pero también una «comunidad de sentimientos» (Comte 1980: 71). De ahí que, con un entusiasmo que a la distancia parece excesivo, él crea con porfía que el positivismo es «la única solución intelectual que pueda realmente tener la inmensa crisis social que se ha operado desde hace medio siglo en el occidente europeo» (Comte 1980: 101).

«La reorganización total, única que puede terminar la gran crisis moderna, consiste efectivamente en el aspecto mental (…) en constituir una teoría sociológica capaz de explicar convenientemente el pasado humano en su conjunto» (Comte 1980: 113), porque, ya lo había dicho, «hoy se puede asegurar que la doctrina que haya explicado suficientemente el pasado en su conjunto obtendrá, inevitablemente, mediante esa sola prueba, la presidencia mental del futuro» (Comte 1980: 114).

Ese tipo de frases —que hoy suenan pintorescas: «presidencia mental», por ejemplo— apuntan a una dimensión de la sociabilidad que va a subrayar más tarde la casi totalidad de la literatura sociológica enfrente del utilitarismo. La preocupación de Comte sobre cómo organizar la sociedad luego de la crisis del *ancien régime* se repite en otros clásicos.

---

[8] Las citas relativas al *Course de philosophie positive* se efectúan mencionando la fecha de edición del volumen respectivo. En la bibliografía, la obra se recoge por la fecha del primer volumen de la edición consultada (1841).

Es, por supuesto, el caso de Spencer (1969), quien elaboró una tipología que pretendía describir la vieja y la nueva época: las sociedades militares y las sociedades industriales. El tránsito de una a otra y los problemas de coordinación que plantea son el objeto de la preocupación de Spencer[9].

Pero es Ferdinand Tönnies quien construye la tipología de más amplio éxito, al extremo que, inconfesadamente o no, ella todavía persiste en el lenguaje de las ciencias sociales. Ferdinand Tönnies elabora las nociones de comunidad y de sociedad como dos formas societales alternativas, cuyo tránsito constituiría la primera experiencia moderna.

«Comunidad es lo antiguo y sociedad lo nuevo» (Tönnies 1979: 29). En la comunidad (*Gemeinschaft*) existe una intensa conjunción de sentimientos, experiencias y propósitos, compromisos afectivos y una densa red de relaciones interpersonales; en la sociedad (*Gesselschaft*), en cambio, las relaciones son afectivamente neutras, impersonales, simplemente contractuales y poco comunicativas. Por supuesto, en ambos casos existe algún tipo de cohesión social que se mantiene, sin embargo, por medios distintos: implícito y sostenido por las relaciones inmediatas, en un caso, formalmente sostenido por la autoridad y por el contrato en el otro (Tönnies 1979: 67). En el caso de la comunidad (*Gemeinschaft*), la cohesión se alcanza mediante un consenso implícito que va a coincidir con lo que Durkheim más tarde va a denominar esfera de lo sagrado. «Por esencia es silencioso el consenso: porque su contenido es indecible, infinito, incomprensible» (Tönnies 1979: 42). En el caso de la sociedad, «el puro contrato pasa a ser la base de todo el sistema (…) La voluntad del Estado se emancipa cada vez más de la tradición, de lo acostumbrado y de la fe» hasta transformarse en voluntad positiva (Tönnies 1979: 305). Para él la revolución de la moral, que es propio de lo moderno —algo en lo que coincide con Comte (Tönnies 1988: 316)—, conduce a la polémica y a la transacción: al no poderse salvar lo bueno en sí, todo se hace depender de la voluntad y de la conciencia.

Y, por supuesto, en esa misma línea —el análisis del tránsito de lo viejo a lo nuevo, de lo tradicional a lo moderno— se encuentra el caso de Durkheim, quizás el más relevante de todos para el debate contemporáneo, en la medida que su obra se ha convertido en la referencia, junto con la obra de Parsons, a la que más se echa mano a la hora de hablar de cohesión social. Parsons le reconoce haber visto antes que nadie el problema hobbesiano del orden, Merton aprecia en ella una oposición radical al individualismo utilitarista y Giddens sugiere que intentó resolver el problema de la autonomía moral en el mundo social. Por eso mismo resulta imprescindible que nos detengamos en la obra de Durkheim.

---

[9] Para la influencia de Comte en Spencer, puede verse Eisen (1967).

TRES LECTURAS DE DURKHEIM: PARSONS, MERTON Y GIDDENS

La obra de Durkheim ha suscitado multitud de interpretaciones. La más famosa de todas ellas fue la que efectuó Talcott Parsons en su monumental *La estructura de la acción social* (Parsons 1968). En opinión de Parsons, Durkheim viene a resolver, por oposición al utilitarismo, lo que él denomina el «problema hobbesiano del orden»: ¿cómo un conjunto de seres humanos, dotados de una fuerza aproximada, con escasez de recursos y esperanzas ilimitadas puede, no obstante, cooperar establemente entre sí?

La diferencia entre la antigüedad y la época moderna, había dicho Hegel (1980: par. 124), consiste en el derecho de la particularidad del sujeto a satisfacerse, pero si eso es así, entonces queda planteado un problema fundamental: ¿cómo se constituye un orden estable a partir de esa simple particularidad? La solución vino de la mano de Locke (1997; cfr. Peña 2004) y consistió en postular una identidad natural de intereses entre los individuos. Este postulado le permitió a Locke, explica Parsons, ocuparse del intercambio dejando de lado el análisis de las condiciones previas que lo hacen posible. Pero el problema fundamental no tardó en plantearse de nuevo: si existe una identidad natural de intereses, ¿para qué son necesarias entonces las instituciones? La respuesta es el principio malthusiano de la población, que contemporáneamente es posible hallar en las crisis de los sistemas de previsión. La población comenzará a aumentar y entonces las instituciones serán necesarias porque habrá una inevitable lucha por los recursos. No obstante, que ese tipo de explicaciones coexistieron durante un largo tiempo con la economía clásica —hasta que Marshall llegara a modificar notablemente la teoría del valor y la utilidad—, el problema del orden, según Parsons, quedó en pie.

¿Cómo, a partir de la particularidad de los intereses era posible, sin embargo, la coordinación de acciones y la cooperación? La solución de Durkheim a este problema habría sido la afirmación de una conciencia colectiva —una conciencia moral— que asegurara hasta cierto punto la identidad de intereses (en *La división del trabajo social*), un mecanismo de internalización (del que se ocuparía en *Sociología y filosofía* y en *La educación moral*), y el tratamiento de una esfera sacra que funda un ámbito no negociable de la vida social (el tema de *Las formas elementales de la vida religiosa* (Pope 1973, 1975; Parsons 1975).

Para Thomas Merton la peculiaridad de la obra de Durkheim es su oposición crítica al individualismo metodológico y a las visiones atomísticas de la vida social. Su obra representaría una «revuelta contra el individualismo utilitarista que encontró sus prototipos en los sistemas de Hobbes y de Locke» (Merton 1994: 18). En otras palabras, para Merton (menos preocupado que Parsons por las

peculiaridades metodológicas y epistémicas de la obra de Durkheim) el autor de *La división del trabajo social* ejecutó un análisis crítico de la posición de quienes veían en la sociedad un equilibrio de intercambios o una solución, mediante la fuerza, a un dilema de acción colectiva.

Anthony Giddens (1986), por su parte, sugiere que la peculiaridad de la obra de Durkheim radica en su afirmación del individualismo moral y su rechazo, al mismo tiempo, del individualismo metodológico. En otras palabras, Durkheim intentaría, en el conjunto de su obra, mostrar bajo qué circunstancias surge el ideal del individuo autónomo y bajo qué condiciones este es posible. El problema de Durkheim sería el de la misma modernidad: explicar socialmente la aparición de la autonomía y comprender de qué forma puede ella ser fuente de normatividad. Si se prefiere, el intento teórico de Durkheim sería un intento de compatibilizar el anhelo de autodeterminación y de pertenencia a la comunidad, todo a la vez (cfr. Beck 1999).

2. La actualidad de Durkheim

Reducido a lo esencial, el planteamiento de Durkheim respecto de lo social descansa sobre dos ideas que él mismo expuso con cierta morosidad en sus trabajos sobre educación: la necesidad humana de disciplina y, a la vez, la necesidad de pertenencia (Durkheim 1977; Lockwood 2000: 4). Así como una comunidad eclesial está constituida a la vez por creencias compartidas y por un ritual común (Durkheim 1964: 44, 427), así también las sociedades se erigen sobre una conciencia colectiva y sobre la adscripción de los individuos a grupos que surgen de la división del trabajo. Esas dos necesidades configuran ciertas formas de cohesión social.

a) Disciplina y pertenencia

La necesidad de disciplina (cuya falta extrema es la anomia) deriva, en la argumentación de Durkheim, de dos circunstancias. La disciplina —las reglas internalizadas mediante la educación— permite ahorrar esfuerzos al rutinizar un conjunto de acciones, pero, por sobre todo, nos cura de los deseos excesivos y hace posible la libertad[10]. Esos deseos inmoderados y excesivos, propios de la

[10] Durkheim adhiere de manera explícita a Kant: la libertad consiste en la capacidad de resistir las inclinaciones. Así el sujeto es autónomo cuando es capaz, ante todo, de resistir el deseo.

vida económica moderna, es lo que Durkheim va a denominar insistentemente, tanto en sus estudios sobre el suicidio como en sus trabajos sobre educación, «el mal del infinito» (donde es obvio el paralelo con Freud y la hipótesis subyacente a *El malestar en la cultura*)[11]. Como suele ocurrir, opone esa necesidad de disciplina al punto de vista del utilitarismo que, en su opinión, subyace en la economía moderna (Durkheim 1997: 48):

> Para Bentham, la moral, lo mismo que la legislación, consiste en una especie de patología. La mayor parte de los economistas ortodoxos no han tenido otro lenguaje. Y sin duda, bajo la influencia de este sentimiento mismo, Saint Simon y los más grandes teóricos del socialismo han admitido como posible y deseable una sociedad en la que toda reglamentación quedara excluida. La idea de una autoridad superior a la vida y que hace de ley en ella, se les antojaba una supervivencia del pasado, un prejuicio insostenible. Nada puede haber fuera y por encima de ella.
>
> De esta manera se llegó a recomendar a los hombres, no ya el gusto por la mesura y la moderación, el sentido del límite de la moral, que es solo un aspecto del sentido de la autoridad moral, sino el sentimiento directamente opuesto, es decir, la impaciencia por todo freno y por toda limitación, el deseo de desenvolverse sin término, el apetito de lo infinito.

Y más adelante agrega:

> Pero no hay posibilidad de acercarse a un fin que se halla situado en el infinito. La distancia hacia él es siempre la misma, hágase lo que se haga. Nada hay más desalentador que caminar hacia un punto terminal que se aleja constantemente. Esa vana agitación no se distingue de un simple resbalar en el mismo sitio; por ello, solo deja tras de sí la tristeza y el desaliento. Épocas como la nuestra, que han conocido el mal del infinito, son épocas necesariamente tristes. El pesimismo es el compañero inseparable de las aspiraciones ilimitadas. El personaje literario que encarna por excelencia el sentimiento del infinito es el Fausto de Goethe. El poeta nos lo retrata con razón mortificado por un tormento perpetuo (Durkheim 1997: 52).

La necesidad de pertenencia, por su parte, es también una derivación de la crítica de Durkheim al utilitarismo y al individualismo metodológico. La paradoja de la sociedad moderna es que la individuación es un producto social. No hay individuo sin pertenencia:

---

[11] Por supuesto la obra de Freud (publicada en 1930) es muy posterior a los trabajos de Durkheim.

> Mas para comprender el alcance de esta proposición capital es necesario darse bien cuenta de lo que es una sociedad. Si, de acuerdo con una concepción que ha sido clásica durante mucho tiempo y que está aún muy difundida, se considera como sociedad una colección de individuos, volvemos a caer en las dificultades precedentes sin poder salir de ellas. Si el interés individual no tiene valor en mí, tampoco lo tiene en mis semejantes, cualquiera sea su número y, por consiguiente, el interés colectivo, si no es más que una suma de intereses individuales, es también amoral. Para que la sociedad pueda ser considerada como el fin normal de la conducta moral es necesario que sea posible ver en ella algo más que una suma de individuos; es necesario que constituya un ser *sui generis* que tenga su naturaleza especial, distinta de la de sus miembros y una personalidad propia diferente de las personalidades individuales. En una palabra, es necesario que exista, en toda la fuerza de la palabra, un ser social (Durkheim 1997: 74-75).

La moralidad —que es condición necesaria de la cohesión social— supone la adhesión a los múltiples grupos en los que participamos (familia, profesiones), pero, por sobre todo, a uno: la patria, que en condiciones modernas, es una forma social que permite la máxima pluralidad y la máxima diferenciación.

> La patria, tal como la reclama la conciencia moderna, no es el Estado celoso y egoísta que no conoce otra regla que su propio interés, que se considera exento de toda disciplina moral, sino que su valor moral consiste en que es la aproximación más alta posible de aquella sociedad humana, actualmente irrealizada y acaso irrealizable, que constituye el límite ideal al cual procuramos acercarnos indefinidamente. No debe verse, en modo alguno, en este concepto de la patria una especie de ensueño utópico. Fácil es ver en la historia que cada vez se va haciendo más una realidad; porque las sociedades son cada vez más vastas, el ideal social se va desasiendo de todas las condiciones locales y étnicas para que pueda ser común a un mayor número de hombres reclutados entre las más diversas razas y en los más variados habitantes; por esto es cada vez más abstracto y más general y, por consiguiente, más próximo al ideal humano (Durkheim 1997: 95-96)[12].

Es fácil observar en este planteamiento de Durkheim los ideales normativos que lo alientan. Él es un republicano que intenta reivindicar los ideales del individualismo moral desde la pertenencia a la comunidad política (Giddens 1986: I y ss,), lo cual coincide con los debates contemporáneos entre el liberalismo

[12] El párrafo es notable y anticipa lo que Parsons (1987) va a sostener, mucho después, acerca de las condiciones de la comunidad societaria.

y el comunitarismo, entre la democracia concebida procedimentalmente y la república.

Ahora bien, ocurre sin embargo que tanto la disciplina como la pertenencia tienen sus patologías. La falta de regulación o de disciplina produce anomia, mientras su exceso produce fatalismo. La adscripción excesiva al grupo produce el suicidio altruista o el cisma, en cambio la falta de adscripción, el suicidio egoísta o la disolución social. En otras palabras, la solidaridad no solo se ve amenazada por la anomia, sino también por el exceso de pertenencia (Lockwood 2000: 27-38). El siguiente esquema sintetiza estas paradojas:

	Alta	*Baja*
Disciplina	Fatalismo	Anomia
Pertenencia	Altruismo o cisma	Suicidio egoísta o disolución social

La regulación normativa surge de un orden moral, de un sistema de valores compartidos y de normas derivadas: entre estas las que legitiman la distribución de recursos y las recompensas son especialmente relevantes. La regulación normativa permite evitar lo que Hobbes llamaba las «esperanzas excesivas», que es fuente de desasosiegos y de un conjunto de conductas disfuncionales que Merton (1965) se encargó de describir. Esa regulación normativa configura un ámbito social sacro, en tanto la esfera del intercambio es simplemente profana. Todo esto permite explicar, de nuevo, que Durkheim está lejos de concebir el orden social como el resultado de un conjunto de agentes racionalmente egoístas que alcanzan el equilibrio mediante el intercambio o que superan sus dilemas de acción colectiva mediante la coacción. Los seres humanos, en la visión de Durkheim, poseen una cierta comunidad de propósitos que deriva de esa esfera sacra que constituye el núcleo normativo, por decirlo así, de todas las sociedades. En otras palabras, Durkheim establece una cierta oposición entre vida religiosa (la base de la cohesión social) y la vida meramente económica (que descansa sobre ella).

En el caso de la sociedad moderna, la regulación y la pertenencia están, sin embargo, en medio de una paradoja (Giddens 1986; Muller 1994). Ocurre que en la modernidad se verifica un proceso creciente de individuación y de autonomía personal, por una parte, y de creciente interdependencia, por la otra ¿Cómo es posible compatibilizar ambas cosas? La respuesta la encuentra Durkheim en la división del trabajo.

b) La división del trabajo

La división del trabajo es un tema habitual en la literatura de los siglos XVIII y XIX, aunque se le asignan significados disímiles (cfr. Polanyi 2001; Müller 1994; y especialmente Myers 1967).

La tradición utilitarista e individualista de la economía clásica vio en la división del trabajo un principio de eficiencia, de especialización y de utilidad mutua que estimulaba la ampliación del mercado (Smith 2000: 16). Spencer utilizó ese principio para explicar el tránsito de las sociedades militares a las industriales, pero sin sacudirse el utilitarismo:

> No es por «el héroe como rey», ni por la «sabiduría colectiva», que los hombres se han dividido en productores, distribuidores mayoristas y distribuidores al detalle. Nuestra organización industrial, desde sus lineamientos principales hasta sus más mínimos detalles se ha vuelto lo que es, no simplemente sin guía legislativa, pero, en una extensión considerable, a pesar de las trabas legislativas. Ha surgido bajo la presión de las necesidades humanas y actividades resultantes. Mientras cada ciudadano ha estado persiguiendo su bienestar individual y ninguno pensando específicamente acerca de la división del trabajo o consciente de la necesidad de ello, la división del trabajo, sin embargo, se ha ido tornando cada vez más completa. Esto se ha ido desarrollando lenta y silenciosamente: pocos se han percatado de ello casi hasta los tiempos modernos (Spencer 1969: 196).

Dentro de la tradición francesa, Comte tiene una actitud más bien ambivalente frente al fenómeno de la división del trabajo y es quien llama explícitamente la atención acerca de los peligros que puede representar para la cohesión social. Y sugiere que, como la economía por sí sola es incapaz de producir consenso, entonces esa tarea corresponde al Estado, el que tendrá entonces a su cargo el fomento de una nueva religión.

> El conjunto de la nueva filosofía tenderá siempre a hacer resaltar, tanto en la vida activa como en la vida especulativa, el vínculo de cada uno con todos, en una multitud de aspectos diversos, de manera que se haga involuntariamente familiar el sentimiento íntimo de la solidaridad social, extendido convenientemente a todos los tiempos y a todos los lugares. No solo la búsqueda activa del bien público se representará sin cesar como el modo más propio para asegurar comúnmente la felicidad privada, sino que, por un influjo a un tiempo más directo y más puro, al fin más eficaz, el ejercicio más completo posible de las inclinaciones generosas llegará a ser la principal fuente de la felicidad personal, incluso aunque no hubiera de procurar excepcionalmente otra recompensa que una inevitable satisfacción interior (Comte 1994: 132).

La tradición marxista, por su parte, fue profundamente crítica de cualquier forma de idealización de la división del trabajo. Marx, por supuesto, no desconoció el carácter revolucionario de la tecnología capitalista y de la ampliación del mercado (le dedicó en el *Manifiesto* algunas de sus páginas más encomiásticas), pero subrayó también sus costos: la expropiación de los medios de producción a los trabajadores, la división de la sociedad en clases, la alienación, entre otros. Para Marx, la sociedad capitalista —cuya manifestación moderna es la diferenciación al interior del proceso productivo— posee un ambivalente patrón de desarrollo. Dentro de los clásicos, Marx es el primero que llama explícitamente la atención acerca del hecho de que las sociedades modernas aparecen, según la famosa distinción de *El Capital* (Marx 1973: 128-129), cohesionadas en la esfera de la circulación, pero escindidas en el ámbito de la producción.

El caso de Durkheim es distinto a todos los anteriores (ver Merton 1994: 20). Si Smith y Spencer vieron en la división del trabajo un principio de eficiencia, si Comte vio en él una amenaza para la cohesión social y si Marx vio en él la fuente de la explotación, Durkheim descubrió en la división del trabajo un vínculo que permitiría resolver la paradoja de la modernidad: un intenso individualismo moral sostenido por vínculos sociales. Ello exigía por supuesto una conciencia colectiva abstracta capaz de acoger varios códigos diferenciados (la fuente de esa conciencia sería el republicanismo), un sistema educativo capaz de transmitirla (de ahí que Durkheim insistió en la separación entre la familia y la escuela) y un Estado atento a las formas patológicas de diferenciación (entre ellas la división del trabajo forzada).

c) Patriotismo, educación y justicia

La vitalidad y actualidad de Durkheim queda de manifiesto en el hecho de que tres de los problemas por él relevados aún persisten en la literatura y forman parte central del debate contemporáneo (Müller 1994: 83; Giddens 1997; Pope 1975, 1973): i) la discusión entre patriotismo y ciudadanía cosmopolita; ii) el debate acerca de las funciones de la educación; y iii) el problema de determinar en qué consiste una sociedad bien ordenada.

La discusión entre patriotismo y ciudadanía cosmopolita subyace al debate —en medio del que se han derramado ríos de tinta— entre el liberalismo kantiano y el comunitarismo de inspiración hegeliana. Ocurre que las sociedades democráticas contemporáneas reclaman, desde la particularidad de la nación, derechos universalistas, derechos que nos corresponden nada más en virtud de los seres que somos. Nos pensamos a la vez como miembros del género

humano con lealtades ampliadas y como miembros de una comunidad, con deberes y obligaciones más restringidas. En medio de ese debate, el liberalismo reclama una cierta identidad del yo con prescindencia del contexto en el que ese mismo yo elige. El comunitarismo, en cambio, ha insistido en subrayar la índole ex post social del yo liberal y las consecuencias que de ello se siguen desde el punto de vista político. En medio de ese debate, y en línea con el punto de vista de Durkheim, el republicanismo reivindica la individualidad del yo desde las virtudes de la comunidad[13].

El debate acerca de las funciones de la educación, y de las relaciones íntimas que median entre ellas y la cohesión social, es otro de los aspectos que la obra y el planteamiento de Durkheim anticipan.

En la literatura contemporánea se atribuyen a la educación múltiples funciones y, según cuál sea la dimensión que se acentúa en ella, se siguen diferentes consecuencias normativas a la hora de diseñarla. Se atribuyen a la educación funciones relativas al capital humano de las sociedades (Becker 1964); funciones eugenésicas que subrayan la transferencia de ventajas de los padres a los hijos (Guttman 2001: 48); y funciones de justicia relativas a los ideales de una sociedad meritocrática (Guttman 2001: 62). De cada una de esas funciones se siguen consecuencias normativas distintas para la organización del sistema escolar, los principios de selección en la escuela, las formas de financiamiento o de subsidios. En este debate, Durkheim llama la atención acerca de las relaciones entre cohesión social y escuela, al subrayar que la buena educación supone un esfuerzo por incorporar al niño a la ciudad separándolo de la familia. Este, como veremos más adelante, es un aspecto que recibe amplia atención en la literatura posterior.

En fin, el debate acerca de una sociedad bien ordenada o, en otras palabras, el tema de la justicia, se deriva en Durkheim de una razón, de nuevo, sociológica: la división forzada del trabajo.

> Es, sin duda, falso creer que todas las relaciones sociales pueden reducirse a contrato, tanto más cuanto que el contrato supone algo distinto de lo que por sí solo implica; existen lazos especiales que tienen su origen en la voluntad de los

[13] «En vez de definir derechos a base de principios que son neutrales entre varias concepciones del bien, la teoría republicana interpreta los derechos a la luz de una particular concepción de la sociedad buena —el autogobierno republicano. En contraste con el reclamo liberal en que lo correcto tiene prioridad sobre el bien, el republicanismo afirma una política del bien común. Pero este bien común no corresponde a la noción utilitaria de agregación de preferencias individuales. A diferencia del utilitarismo, la teoría republicana no asume preferencias que deberían tratar de ser satisfechas. En vez de eso, busca cultivar a los individuos en las virtudes de carácter necesarias para el autogobierno» (Sandel 1998: II).

> individuos. Hay un consensus de un cierto género que se expresa en los contratos y que, en las especies superiores, representa un factor importante del consensus general. Es, pues, necesario que, en esas mismas sociedades, la solidaridad contractual se coloque, hasta donde sea posible, al abrigo de todo lo que pueda perturbarla; porque si en las sociedades menos avanzadas pueden conservar estabilidad sin gran inconveniente, por las razones que acabamos de decir, allí donde constituye una de las formas prominentes de la solidaridad social no puede ser amenazada sin que la unidad del cuerpo social lo sea también del mismo golpe (Durkheim 2001a: 447).

El tema de la división forzada del trabajo —fuera de conectar el problema de la cohesión social o de la solidaridad con el tema de los intereses y con el substrato material de la vida social, algo que en Durkheim no es frecuente— permite dar sustento al carácter descriptivo y normativo del concepto de cohesión social. Este carácter mixto encuentra aquí una explicación razonable: un mínimo normativo es una condición necesaria, aunque no suficiente, de la cohesión.

3. Parsons: las variables-pautas y la integración social

Las ideas de Parsons tienen importancia a la hora de examinar el tema de la cohesión social, pero, por sobre todo, importan por la influencia que tuvieron y tienen en las ciencias sociales latinoamericanas a la hora de caracterizar a los sistemas sociales tradicionales confrontados a los sistemas modernos, y a la hora de definir el tránsito de unos a otros. Como ha sido sugerido (Morandé 1984: 50), la teoría de Parsons fue empleada para caracterizar paradigmáticamente a la sociedad moderna confrontada a la tradicional y para calcular de qué manera inducir el tránsito de una a otra. El análisis de la teoría de Parsons entonces se justifica no solo por lo que tiene de teoría sociológica, sino también por lo que tuvo de inspiración para la ideología —o sea, para la política— del desarrollismo latinoamericano.

a) Una teoría de la integración

La teoría de Parsons —una de las más ricas de la teoría sociológica y de las que posee más ancha influencia (cfr. Alexander 1984: 397; Sciulli y Gerstein 1985: 372; Treviño 2001: XV; cfr. Giddens 1976: 706 y ss.)— es la que se ocupa de manera más directa del problema de la cohesión o, como él prefiere, de la

integración social[14]. La convergencia, en aspectos muy relevantes, entre la teoría de Parsons y otros puntos de vista, como el de Habermas o Luhmann, hace imprescindible referirse a ella siquiera brevemente.

Un sistema general de la acción, sugiere este autor, se orienta a la resolución de cuatro problemas funcionales (Parsons et al. 1970: 60; Parsons 1976: II; Parsons y Smelser 1966: 33): la adaptación al medio, la prosecución de metas, la integración y la latencia. Cada uno de ellos da origen a un subsistema: el orgánico (adaptación), el de personalidad (prosecución de metas), el social (integración) y el cultural (latencia). El sistema social se ocupa de solo uno de esos problemas, el de la integración, pero al hacerlo se diferencia también internamente en cuatro subsistemas: el económico (encargado de la adaptación); el político (ocupado de la prosecución de metas); el de la comunidad societaria (encargado de integrar la sociedad); y el cultural (que tiene a su cargo la latencia o la mantención de las pautas normativas) (Parsons y Smelser 1966: 53; Treviño, 2001: XLV). El cuadro siguiente —donde la función de cada sistema se indica por la respectiva sigla en inglés, según es preceptivo en la literatura— muestra al sistema social y sus cuatro subsistemas:

A Economía	G Política
L Cultura	I Comunidad societaria

De todos ellos, el más relevante para la cohesión es la comunidad societaria. Este subsistema es el que permite integrar a la economía, la política y la cultura:

> Al subsistema de integración de una sociedad lo denominaremos comunidad societaria. Es posible que la función más general de la comunidad societaria sea la articulación de un sistema de normas con una organización colectiva que presente

[14] La obra de Parsons —que aquí se revisará solo en un par de aspectos especialmente relevantes para el problema de la cohesión social— principió como una teoría general de la acción (hacia el año 1937, ver Parsons 1968) y terminó como una teoría de sistemas (en la década de 1970, ver Parsons 1987). En su amplia bibliografía posee particular importancia el texto escrito con Bales y Shils (conocido como los *Workings Papers*, Parsons, Bales y Shils 1970), en el que examina la transición desde un punto de vista a otro e integra los avances realizados hasta *El sistema social* (Parsons 1976). En su conjunto, la obra de Parsons se inspira en el realismo analítico (sugerido por Wittehead), conforme al cual mientras más exhaustiva y coherente es una teoría, tiene más probabilidades de ser verdadera. Todo eso explica la ambición y el extremo conceptualismo de su obra, así como su anhelo de integrar en su teoría la totalidad de la tradición sociológica —un esfuerzo similar al que luego emprende Habermas en la teoría de la acción comunicativa, o Luhmann con la teoría de sistemas sociales.

> unidad y cohesión. (...) El aspecto normativo se denomina sistema de orden legítimo; el colectivo es la comunidad societaria, como colectividad aislada y circunscrita. El orden societario requiere una integración clara y definida en el sentido, por una parte, de la coherencia normativa y, por otra, de la «armonía» y «coordinación» societarias (Parsons 1987: 21-22; cfr. Lockwood 1956).

Ahora bien, la acción, en cualquiera de esos subsistemas, requiere estar cognitiva y motivacionalmente orientada (es decir, dar respuesta a las preguntas ¿qué es el objeto con que interactúa? y ¿qué significa?). Las formas que adopta cada una de esas orientaciones es lo que Parsons y Bales van a denominar «variables-pautas» (Parsons 1976: 102 y ss.; Parsons et al. 1970). Las variables-pautas definen, de manera exhaustiva, las formas en que la acción puede orientarse, en cada uno de esos subsistemas, tanto desde el punto de vista cognitivo como desde el punto de vista de la catexis.

Cognitivamente, hay dos modos entrecruzados de discriminar y organizar los objetos, a saber: *universalismo* (organización cognitiva de los objetos en virtud de propiedades significativas que se establecen con independencia de cualquier relación específica del objeto con el ego) y *particularismo* (organización cognitiva de los objetos en relación de su pertenencia a un contexto relacional específico referido al ego), y *cualidad-desempeño* (organizar cognitivamente al objeto como un compuesto de cualidades adscritas o como un compuesto de acciones).

Desde el punto de vista de la catexis, existe *afectividad o neutralidad afectiva* (según se persiga una gratificación inmediata por parte del ego frente al objeto o, en cambio, esa gratificación se detenga en pos de consideraciones evaluativas o instrumentales) y *especificidad o difusividad* (según la mayor o menor prescripción que sea posible verificar en el grado de compromiso que el ego haya de asumir frente al objeto).

Ese conjunto de variables-pautas —dicotomías en la orientación de la acción— define la manera en que un sistema de acción resuelve los problemas funcionales básicos, entre ellos el de la integración. Ahora bien, de ese complejo esquema pueden colegirse dos cuestiones generales en vista del problema de la cohesión social. La primera es relativa al tipo de variables-pautas que favorecen una correcta integración en ese tipo de sociedades. Las variables-pautas ayudan a definir tipos de estructuras y tipos de orientación de rol, entre otras cosas. Al combinarse con los problemas funcionales permiten, según Parsons, definir formas más o menos típico-ideales. Así, una *adaptación* exitosa involucra un ajuste del sistema al ambiente y, a la vez, una transformación activa de este último. Esa adaptación requiere de predicciones generalizadas respecto de los objetos (universalismo) y tratamiento de esos mismos objetos en contextos

específicos que resulten relevantes para el fin adaptativo (especificidad). Junto con ello, es menester una orientación instrumental hacia los objetos, que evite la desviación afectiva o emocional (neutralidad afectiva), y una definición operacional del objeto (desempeño).

La integración, en cambio, requiere particularismo y afectividad, en la medida que esta entraña una «adhesión afectiva generalizada y durable con los miembros del sistema». Son necesarias además la *difusividad* y la *cualidad*, en la medida que la «adhesión del ego se dirige al alter en su cualidad difusa de miembro del sistema, más que al alter como ocupante de un estatus específico o desempeñante de un rol específico» (Parsons et al. 1970: 174).

El cuadro a continuación muestra el tipo de variables-pautas que favorecen la resolución de cada uno de los problemas funcionales (cfr. Parsons et al. 1970: V):

Problemas funcionales	*Plano cognitivo*	*Catexis*
Adaptación	Universalismo	Especificidad
Prosecución de metas	Desempeño	Afectividad
Integración	Particularismo	Difusividad
Latencia	Cualidad	Neutralidad

Las variaciones de este esquema fueron leídas como una reformulación paradigmática, más que descriptiva, de la vieja tipología sociológica entre «estatus y contrato» (Maine), «solidaridad mecánica y orgánica» (Durkheim), *Gemeinschaft und Gesellschaft* (Tönnies) y los tipos de acción social descritos por Max Weber. Según el tipo de orientación de rol definido en cada caso por las variables-pautas, se definió el tipo tradicional y el moderno (Así, v.gr., en Germani 1971: II).

b) Una teoría de la diferenciación

La segunda cuestión que plantea el esquema parsoniano es la índole que posee la «comunidad societaria» en condiciones de alta diferenciación. Las sociedades modernas, explica Parsons, en uno de sus textos más bien tardíos, son funcionalmente diferenciadas y diversas. ¿Cómo entonces se logra que en medio de esa diversidad los distintos actores consideren legítimas las normas y orientaciones que rigen su obrar? Ello se alcanza, explica Parsons, gracias a la mayor generalidad de los patrones normativos: «(…) cuando la red de situaciones socialmente estructuradas se hace más compleja, el mismo patrón de valores deberá establecerse a un nivel de generalidad más elevado (…)» (Parsons 1987: 40).

Así, la sociedad moderna al aumentar su diferenciación funcional —alimentada por un triple fenómeno revolucionario: el industrial, el político y el educacional— ha debido, al mismo tiempo, aumentar la generalidad de sus patrones normativos. La legitimidad, en lo moderno, va quedando entonces progresivamente desprovista de contenido sustantivo y adopta, en cambio, un tono formal o procedimental que es propio —piensa Parsons— de la democracia y del mercado modernos (cfr. Gerhardt 2001: 195). En el extremo, y como lo pondrán de manifiesto los desarrollos posteriores de la teoría de sistemas, la integración entre economía, política y cultura solo podrá ser funcional a través de los medios simbólicos de intercambio. La totalidad social pasará a ser en consecuencia solo una totalidad funcional, en tanto que habrá otras totalidades compensatorias que favorecen la integración social; como, v.gr., la nación, la etnia o el género (Beriain 1996: 153).

Esta compleja construcción conceptual se transformó en los hechos, como se anotó antes, en una formulación *normativa* del tipo de sociedad moderna. Cada uno de los subsistemas del sistema social, encargado de uno de los cuatro problemas funcionales, recibió así una precisa caracterización del tipo de acción que debía orientar para alcanzar el máximo de integración. Así por ejemplo, mientras el subsistema económico (cuyo problema es la adaptación) requiere universalismo y neutralidad afectiva, la comunidad societaria (cuyo asunto es la integración) requiere afectividad y particularismo.

Desde el punto de vista ya no ideológico sino estrictamente teórico, al esquema parsoniano se le reprochó poner demasiado el acento en los elementos normativos de la acción social —especialmente en aquellos que configuran la estabilidad del sistema— y haber en cambio ignorado lo que puede ser denominado el substrato de la acción social. Este substrato puede ser definido como la disposición de medios que estructura diferencias en las oportunidades de vida y produce intereses de un tipo no normativo —es decir, intereses distintos a aquellos que tienen los actores de acuerdo con la definición normativa de la situación (Lockwood 1956: 136). Los actores estarían expuestos a dos tipos de exterioridades que los constriñen: una *de jure* (subrayada por Parsons) y otra *de facto* (subrayada, por ejemplo, por Marx), que el estructural-funcionalismo dejaría en el olvido o carente de teorización[15].

En suma, Parsons habría proveído un conjunto de conceptos sociológicos para analizar la dinámica de los sistemas sociales, cuyo foco es, sin embargo,

[15] Por ejemplo, no sería posible entender la naturaleza de la sociedad estadounidense del siglo XX en términos de una «orientación universalista al logro» (como pauta de valor, para usar la terminología parsoniana), sin mencionar los cambios subyacentes a las instituciones capitalistas (Lockwood 1956: 136).

altamente selectivo y enfatiza sobre todo el papel de los elementos normativos en el logro de la estabilidad de los sistemas sociales.

4. Luhmann y la paradoja de la exclusión

En el amplio panorama de la teoría sociológica es posible encontrar autores que, a diferencia de los que hemos revisado, eluden la intersubjetividad para caracterizar lo que hemos denominado el problema del orden y la cohesión. El caso más conspicuo es el de Luhmann[16].

Para Luhmann la intersubjetividad —como base de lo que llamamos sociedad— es un callejón sin salida. Y lo mismo ocurre con las teorías de la acción —como la de Parsons— que se derivan de ella. La razón es que nunca queda claro cuál es la *unidad* a la que alude ese concepto (Luhmann 1996a: 11; 1998: 34), o cómo podría constituirse el *alter ego* si cada sujeto se experimenta como la condición de posibilidad de su entorno (Luhmann 1996a: 19). En sustitución de ese concepto este autor va a erigir el concepto de comunicación. «Nuestro problema de la unidad de aquello que constituye lo social, se troca en la tarea de precisar a través de qué tipo de operación —ya que no de la conciencia— es producida y reproducida esta unidad. La pregunta se puede contestar con el concepto de comunicación» (Luhmann 1998: 40).

El sujeto o la conciencia como base del sistema social queda desplazado por la comunicación como sistema autorreferencial. Así entonces los seres humanos concretos no forman parte de la sociedad, sino de su entorno; el espacio no es definitorio de la sociedad, sino que es la comunicación la que determina el significado del espacio; y la sociedad es un sistema capaz de observarse y describirse a sí mismo.

Con todo, si los individuos no son parte de la sociedad, la teoría no puede prescindir de ellos. «Mientras exista como disciplina académica, la sociología luchará con este problema» (Luhmann 1998: 62). Ahora bien, para encararlo, Luhmann sugiere partir de la base de una estricta separación entre el individuo y la sociedad. Si la sociedad es un sistema autorreferido, entonces no puede salir de sí mismo para encontrarse con el individuo, y este por su parte tampoco. Nada de esto significa que no podamos representarnos al individuo o a la sociedad o hablar acerca de uno y de otro, pero todo ello a condición de que no olvidemos que nadie es «yo» y que la palabra «manzana» no es una manzana

[16] Es difícil comparar a Luhmann con el resto de los autores que aquí se ha revisado. Este construye, en sus propias palabras, una teoría de «segundo orden» que pretende capturar el punto ciego —que no es lo mismo que un defecto o error— de las otras.

(Luhmann 1998: 63). Con todo, si eso es así, queda pendiente la pregunta acerca de «cómo es posible que, a pesar de la clausura autorreferencial de los sistemas psíquicos, se logre un alto grado de capacidad cooperativa en los contextos sociales» (Luhmann 1998: 247).

Parsons, como hemos visto, había sostenido que las sociedades modernas junto con experimentar una muy intensa diferenciación, producen también una alta generalización de los simbolismos unitarios. Esa alta generalidad y abstracción favorecen la convergencia de los actores. Junto con ello, sostuvo Parsons, las sociedades experimentan cada vez una mayor inclusión en cada uno de los subsistemas (si no es propietario, es consumidor, y así por delante). El supuesto de Parsons era, entonces, que las sociedades funcionalmente diferenciadas se movían hacia un equilibrio general. Pues bien, en ese punto Luhmann introduce un quiebre. Se trata de examinar qué ocurre cuando no se produce la inclusión.

En principio, para Luhmann la integración normativa del individuo a la sociedad simplemente no es posible. Recordando aquí el viejo tema de la *sociable insociabilidad* que menciona Kant, Luhmann señala que «no hay normas de las que uno no pueda desviarse si le place. Y tampoco hay consenso» (Luhmann 1998: 63). Lo que hay en cambio, son acoplamientos estructurales que permiten alcanzar cierta regularidad (Luhmann 1998; cfr. Maturana y Varela 1984: 116); y complejos procesos de formación de expectativas que se asientan en la socialización y, sobre todo, en la confianza como forma de reducir la complejidad (Luhmann 1996a).

Un alto grado de complejidad, explica Luhmann, supone una multitud de procesos selectivos. Esta función la cumplen los medios de comunicación; «el medio por el cual las selecciones de las diferentes partes se conectan con cada una de las otras» (Luhmann 1996a: 82). Los medios de comunicación simbólicamente generalizados —el dinero, la verdad, el poder, el amor— permiten la transmisión intersubjetiva de los actos de selección en sistemas altamente diferenciados (Luhmann 1998: 82). A través de esos medios se forman las estructuras de las expectativas y las normas de motivación que hacen posibles que las selecciones hechas por un individuo sean pertinentes a otro. Así los individuos, mediante un aprendizaje más o menos automático, abandonan la confianza en las personas y transfieren su confianza al sistema que les retroalimenta mediante interacciones exitosas, una y otra vez (Luhmann 1996a: 88; cfr. Giddens 1994: 84)[17].

[17] «Cualquiera que confía en la estabilidad del valor del dinero y en la continuidad de una multiplicidad de oportunidades para gastarlo —explica— básicamente supone que un sistema está funcionando y pone su confianza en esa función y no en las personas. Tal confianza en el

Ahora bien, si lo anterior es así, de ahí se sigue entonces que conceptos como «inclusión» o «exclusión» —que constituyen el fundamento de lo que hemos denominado cohesión social— pueden referirse solo al modo o manera de indicar en el contexto comunicativo a los seres humanos, o sea, «de tenerlos por relevantes». Dependiendo entonces de la forma de diferenciación que adopte una sociedad para estructurar su división primaria «resultan diferentes puntos de partida para la inclusión y la exclusión» (Luhmann 1998: 173).

En el caso de las sociedades funcionalmente diferenciadas, en oposición a lo que ocurre en las sociedades segmentadas o estratificadas, no existe una regulación uniforme de la exclusión o de la inclusión. Este tipo de sociedades, entre las que se cuenta el Estado de bienestar (Luhmann 1990: 35), no pueden tomar las precauciones necesarias para que los individuos pertenezcan como personas a algunos de los subsistemas (Luhmann 1998: 189). Esto porque las relaciones entre los sistemas —económico, familiar, científico— no pueden ser ya determinadas para el conjunto de la sociedad (la participación en el sistema económico se regula por medio de la propiedad, la relevancia política por el voto, etc., y los efectos en cada uno de esos subsistemas son imprevisibles para los demás). El resultado de todo esto es que desde el punto de vista de la inclusión las sociedades funcionalmente diferenciadas son muy poco integradas. Desde el punto de vista de la exclusión, en cambio, ellas están plenamente integradas porque «la exclusión de un sistema funcional comporta, casi automáticamente, la exclusión de otros» (Luhmann 1998: 190).

Así entonces —y para usar la distinción de Lockwood— las sociedades modernas producen integración funcional, pero no integración social. Hay totalidades funcionales que integran la exclusión, pero no totalidades sustantivas o sociales que aseguren la inclusión en algunos de los subsistemas (cfr. Beriain 1996).

5. Neoinstitucionalismo y capital social

Como se ha insistido a lo largo de este capítulo, existen dos tradiciones conceptuales en las ciencias sociales que entrecruzan prácticamente toda su historia. De una parte, el punto de vista sociológico (que posee una porfiada continuidad

sistema se forma automáticamente a través de la experiencia afirmativa y continua de utilizar el dinero. Necesita una retroalimentación constante; pero no requiere garantías específicas inherentes y por lo mismo siempre es mucho más fácil de conseguir que la confianza personal en gente nueva y diferente» (Luhmann 1996a: 86).

desde Comte hasta Parsons) que concibe al actor como un sujeto gobernado por reglas, normas sociales y obligaciones que ha internalizado mediante diversos mecanismos; y de otra parte, el punto de vista que pudiéramos llamar económico que concibe al actor como teniendo metas o fines independientes (lo que el marginalismo llama preferencias) que busca maximizar. Mientras el primer punto de vista estimuló el surgimiento de una muy amplia reflexión sociológica, el segundo punto de vista encontró su desarrollo más sofisticado en la economía neoclásica.

La perspectiva del capital social intenta, hasta cierto punto, combinar ambos puntos de vista mostrando de qué forma la prosecución de preferencias individuales y el intento de maximizarlas (la preocupación neoclásica) acaba, bajo ciertas condiciones, produciendo formas sociales estables (la preocupación de la sociología). Este intento de mezclar ambas perspectivas, posee amplios desarrollos teóricos en la economía neoinstitucional y en la perspectiva del capital social (Coleman 1988: 95 y ss.; Putnam 1994: 206 y ss.; North 1981: 25; Fukuyama 1996: 37-45; Fogel 1997: 20; Portes 1998: 3).

a) El neoinstitucionalismo

La economía neoinstitucional muestra de qué forma las instituciones —formales e informales— favorecen el intercambio por la vía de disminuir costos de transacción. Coase (1994: 121 y ss., 1998: 73), en su famoso teorema, indica que si no hubiera costos de transacción (es decir, si los agentes pudieran reunir información, asegurar el cumplimiento de los contratos y negociar a costo cero) el diseño institucional sería irrelevante: las partes siempre podrían alcanzar soluciones eficientes mediante la negociación. A la inversa, si los costos de transacción son superiores a cero, entonces el diseño institucional es muy relevante a la hora de alcanzar la eficiencia. A partir de allí las instituciones, y el análisis institucional, adquieren relevancia en dos sentidos (Williamson 1989). De una parte, en el ámbito del *entorno institucional*. Eso comprende derechos de propiedad claros (de manera de internalizar costos y beneficios en los agentes, creando así incentivos); reglas que favorezcan la celebración de contratos a bajo costo; y un sistema de reglas que simulen la solución de mercado en aquellos ámbitos donde los costos de transacción no hacen posible la solución de mercado. De otra parte, en el ámbito del arreglo institucional, que gobierna las maneras en que las unidades pueden competir o cooperar entre sí.

El nuevo institucionalismo deja abierta, sin embargo, la pregunta acerca de cómo y por qué se forman las instituciones. Esta pregunta conduce a formas más suaves o blandas para explicar la cooperación. Entre ellas se encuentra lo

que se ha llamado «recursos morales»; ese tipo de recursos que, al revés de los recursos clásicos de los economistas, no se gastan sino que se acrecientan con el uso. Uno de ellos es el capital social.

ELECCIÓN RACIONAL Y COOPERACIÓN

La noción de capital social busca explicar por qué no se producen los resultados poco cooperativos a que conduce la teoría de la elección racional. Como lo muestran los casos de la tragedia de los comunes, el dilema del prisionero o la lógica de la acción colectiva, la racionalidad individual conduce, en todas esas situaciones, a un comportamiento del tipo *free rider*, con lo que se alcanzan resultados que están por debajo de los óptimos de bienestar social (Ostrom 1990: 2 y ss.). En la tragedia de los comunes —en la que no existe autoridad alguna que coordine las acciones— cada persona tiene incentivos para sobreexplotar los bienes compartidos, de manera que, como fruto de la racionalidad individual, el resultado será la depredación. En el caso del dilema del prisionero, si los dos prisioneros guardaran silencio, saldrían mejor parados, pero como son incapaces de coordinar sus relatos, la mejor estrategia desde el punto de vista individual es la delación. En la lógica de la acción colectiva es mejor no vacunarse si los demás lo hacen (así el individuo se inmuniza a costo cero), pero como todos efectúan el mismo cálculo, la epidemia acabará con todos los calculadores racionales (lo mismo ocurre en una muchedumbre: para ver el espectáculo lo más eficiente es empinarse por sobre los demás, pero como todos razonarán igual, el resultado será peor). El *Leviatán* de Hobbes puede ser interpretado como un intento de resolver este famoso problema (Graham 2007: 16). Pero el argumento neoclásico no logra, por sí solo, arribar a esa solución: el abandono del estado de naturaleza y la entrega del monopolio de la fuerza a un tercero neutral no puede ser explicado sobre la base de la racionalidad individual (al revés, la racionalidad individual conduciría a la guerra de todos contra todos que teme Hobbes) (cfr. North 1981: 25; Eggertsson 1995: 70).

Queda entonces planteada la cuestión de por qué en la vida social no siempre se producen los desastrosos resultados que muestran esos análisis, los cuales subpredicen la cooperación voluntaria (Putnam 1994: 210). Este es el origen y la finalidad de las teorías del capital social.

b) El capital social: Coleman, Putnam y Bourdieu

El capital social es un tipo de recurso que tiene dos características: se apoya en algún aspecto de la estructura social, y al mismo tiempo facilita ciertas acciones

del actor al interior de esa estructura. Como otras formas de capital, este es productivo, o sea, hace posible la obtención de ciertos bienes que sin él no sería posible alcanzar. Al igual que otras modalidades de capital, explica Coleman, no es del todo fungible y podría ser específico a determinadas actividades. «La función identificada por el concepto de capital social está vinculada con el valor de ciertos aspectos de la estructura social que el individuo puede emplear como recurso en la prosecución de sus intereses» (Coleman 1988: 101).

Un punto de vista más comunitarista y menos individualizado es el de Putnam. En sus estudios sobre la democracia y la cultura cívica sostuvo que el capital social equivale a aspectos de la organización social tales como redes, normas y confianzas que facilitan la cooperación y la coordinación para el beneficio mutuo (Putnam 1994: 212; cfr. Fukuyama 1996: 45). Más adelante llamó la atención acerca del hecho de que el capital social poseía una dimensión de bien público y otra de bien privado, con todos los problemas que eso podía significar a la hora de invertir tiempo y esfuerzo en él (Putnam 2002: 16). El capital social posee dimensiones públicas, por lo que se debe evitar que quienes invierten en él puedan apropiárselo del todo —motivo por el cual una sociedad podría invertir menos de lo que sería socialmente beneficioso en el capital social. La consecuencia de esto es que hay buenas razones para que el Estado procure corregir las divergencias entre los beneficios sociales y privados del capital social (Coleman 1988: 119).

Un tercer punto de vista, ni individualizado ni comunitarista, se encuentra en Bourdieu (a quien se deben las primeras definiciones del concepto, ver Portes 1998: 3). Para este el capital social es la posesión de una red durable y más o menos institucionalizada de relaciones sociales que favorecen el reconocimiento mutuo o la membresía. El volumen de capital social poseído por un agente dado depende del tamaño de las redes que él puede efectivamente movilizar y del volumen de capital (económico, cultural o simbólico) poseído por cada uno de aquellos con quienes él está conectado (Bourdieu 2001: 131 y ss.). En Bordieu, el capital social es un capital de conexión que reproduce las formas de dominación, y no se extiende a beneficios compartidos (Kilpatrick 2003: 420).

c) Capital social y cohesión social

Ahora bien, ¿qué relación, si es que existe alguna, puede ser establecida entre el capital social y la cohesión social? El capital social es uno de los ingredientes, por decirlo así, de la cohesión social. Esta última no supone solamente una sociedad unida o galvanizada (al modo, por ejemplo, del tipo de la *Gemeinschaft* de Tönnies), sino también una sociedad bien ordenada desde el punto de vista del

pluralismo y de la justicia. Por lo mismo, el capital social es uno de los componentes de la cohesión social (Putnam 2004).

Con todo, y al igual como ocurría con la pertenencia en el caso de Durkheim, el capital social puede tener una relación ambivalente para la cohesión de una sociedad nacional. El capital social puede ser inclusivo o vinculante:

> El capital social vinculante es bueno para consolidar la reciprocidad específica y activar la solidaridad. Las redes densas en enclaves étnicos, por ejemplo, proporcionan capital social y apoyo psicológico a miembros de la comunidad menos afortunados al facilitar a empresarios locales financiación inicial, mercados y mano de obra de confianza. Las redes que tienden puentes son, en cambio, mejores para establecer enlaces con activos externos y para difundir información. El sociólogo de la economía Mark Granovetter ha señalado que, en la búsqueda de empleo —o de aliados políticos—, los lazos 'débiles' que me vinculan con conocidos lejanos que se mueven en círculos diferentes del mío son en realidad más valiosos que los lazos 'fuertes' que me vinculan con parientes y amigos íntimos, cuyo nicho sociológico es muy parecido al de uno mismo. El capital social vinculante es bueno, en expresión de Xavier de Souza Briggs, para 'salir adelante' (Putnam 2002: 10).

El capital social inclusivo puede servir para establecer redes ampliadas y expandir la confianza. El capital social vinculante, en cambio, si es muy fuerte, puede establecer islas de sociabilidad y formas cercanas a lo que, en la teoría de Durkheim, puede equivaler a un cisma.

En una palabra, el capital social puede ser también negativo. La literatura identifica, en términos generales, tres consecuencias no deseadas que, bajo ciertas condiciones, podría producir este tipo de capital. Desde luego, lazos sociales demasiado fuertes se traducen en exclusión del extraño y, respecto de comunidades más ampliadas, en diversos comportamientos cismáticos (como ya lo había anticipado Durkheim, ver Lockwood 2000) o en coaliciones que explotan al público (cuestión que habría sospechado Smith). En segundo lugar, se ha llamado la atención acerca del hecho de que comunidades con lazos muy intensos debilitan el universalismo que está en la base del éxito empresarial (un aspecto que habría anticipado Weber en sus estudios sobre el ascetismo). En tercer lugar, las redes muy intensas al aumentar el control social inhibirían la autonomía y la innovación (para un registro de esa literatura ver Portes 1998; para un examen de los efectos causales del capital social, ver Mouw 2006).

Con todo ¿cuáles son las fuentes del capital social? ¿Qué explica que algunos grupos lo acumulen en mayor medida que otros?

Hay varias explicaciones para eso. Desde factores culturales de índole general (subrayados por Fukuyama 1996) hasta explicaciones que apelan a los intereses consumatorios o instrumentales de los individuos (como prefieren las explicaciones más cercanas a la teoría de la acción, ver Portes 1998: 9).

Coleman (1988: 105-108) sugiere que hay ciertas estructuras sociales que favorecen la acumulación de capital social (concebido como estructuras de reciprocidad, canales de información y la existencia de normas y sanciones efectivas). Desde luego, el grado de clausura de las interacciones sociales es muy importante (cfr. Granovetter 1983). En general, explica, hay normas allí donde hay externalidades sobre terceros, pero para que esas normas se hagan efectivas se requiere que esos terceros puedan asociarse entre sí para, por ejemplo, castigar la defección (de otra manera solo la víctima de la defección podría hacerlo). El grado de clausura de las interacciones puede favorecer también el surgimiento de la confianza recíproca que estimula la aparición de obligaciones y expectativas garantizadas. Otro factor que estimula el capital social es la existencia de organizaciones sociales maleables y dispuestas para fines diversos. De ahí la importancia que en el debate sobre cohesión social ha ido adquiriendo la sociedad civil.

LA SOCIEDAD CIVIL

Quien primero comenzó a hablar de sociedad civil en el sentido moderno fue el pensamiento liberal del siglo XVIII, que era alérgico al Estado. La sociedad civil fue para los autores del XVII una esfera que, en vez de relacionarse con la política estatal, reclamaba autonomía e independencia respecto de ella. Este punto de vista conforme al cual la sociedad civil es una esfera de la vida humana a la que la política no alcanza, es el mismo punto de vista que poseyó Marx, para quien la sociedad burguesa era la suma de las condiciones de la vida material y separada, en consecuencia, de los procesos formales de la política. En la misma tradición de Marx se encuentra Gramsci, para quien la sociedad civil es el espacio de la hegemonía cultural, el espacio donde se genera consenso (en cambio el Estado sería el ámbito de la coerción). Ambas tradiciones —la liberal, por una parte, y la marxista, por otra— coinciden en que la sociedad civil posee una relación, pudiéramos decir, competitiva con la política democrática. Ello, porque en la tradición liberal el fortalecimiento de la sociedad civil no tiene por objeto ampliar la participación en el gobierno, sino crear espacios de autonomía para el individuo. Y en la tradición marxista, por su parte, porque la sociedad civil —el espacio de las condiciones materiales o de la hegemonía cultural— es la verdadera arena de la política y en consecuencia un espacio de tanta desigualdad y tanta opresión como aquella que pretende corregir (cfr. Wood 1990; Kumar 1995).

V. Ocho proposiciones sobre la cohesión social

1. La cohesión social es una cuestión fáctica y normativa a la vez

La pregunta por la cohesión no es una pregunta puramente descriptiva, es decir, no se refiere a cualquier tipo de orden, o cualquiera disposición más o menos estable de los elementos que constituyen a la sociedad. No es simplemente una pregunta acerca de cómo evitar la entropía o el desorden. La pregunta por la cohesión social es también una pregunta normativa, o sea, una pregunta acerca de cuál es una buena forma de ordenar u organizar la sociedad. En otras palabras, desde antiguo hablar de cohesión social es hablar también de una sociedad bien ordenada (con prescindencia del hecho de si una sociedad bien ordenada es empíricamente más firme que una que no lo es). Esta mixtura que posee el concepto de cohesión social (y que persiste en la literatura contemporánea) no es una anomalía.

Sea porque la reflexión social llega casi siempre tarde, es decir, reflexiona *ex post* sobre lo que ya se constituyó (como decía Hegel de la filosofía en su famosa metáfora del búho de Minerva), sea porque se trata de una reflexión en primera persona (es decir, un discurso en el que hablamos de nosotros), la reflexión social no puede eludir la pregunta por el sentido o el significado de la vida compartida. Y esa pregunta en momentos de secularización es, ante todo, una pregunta por la justicia.

No se trata entonces de que al hablar de cohesión social, imbricando aspectos fácticos y otros normativos —como ocurre en todos los documentos que a contar de los noventa se ocupan de este tema—, estemos simplemente apelando al autointerés de quienes disfrutan de una posición de dominio con el argumento que una sociedad injusta es una sociedad inestable que amenaza no solo a quienes padecen la injusticia sino también a quienes toman ventaja de ella. Lo que ocurre más bien es que la pregunta por la justicia es ineludible a la hora de vivir en sociedad, ella forma parte de ese mínimo de significado que, en una sociedad plural y reflexiva, es fuente de legitimidad y que por lo mismo estamos obligados a elaborar. Ese mínimo de significado que llamamos justicia, define cuestiones tan relevantes para la vida humana como el reconocimiento que podemos reclamar de los demás, los mínimos de reciprocidad a que podemos aspirar, la distribución del riesgo que haremos entre todos, la validez que a la hora de la distribución de recursos escasos poseen la naturaleza o la historia.

En suma, el puesto de cada uno en la sociedad, que es clave para la cohesión social no es un asunto de mera capacidad adaptativa de las sociedades; es una cuestión de justicia bajo condiciones de pluralidad. Esto es algo que ya había advertido Aristóteles (1995: 1156b), para quien el cemento de la sociedad era la amistad entre personas virtuosas capaces de usar la palabra y crear

significados compartidos. La esfera pública que constituía la base de la cultura y que formaba parte de la polis no tenía por objeto satisfacer necesidades —que es como hoy día concebimos la preocupación social—, sino crear un ámbito artificial de significados capaz de conferir reconocimiento. Esos significados pueden ser, claro está, de la más variada índole y poseer muy poca reflexividad (como ocurre con la *Gemeinschaft* de Tönnies o lo que acontece en las sociedades del tipo tradicional) o, en cambio, ser altamente reflexivas como ocurre con los temas asociados a la justicia.

2. La cohesión social supone un mínimo consenso moral

La creación de significados compartidos, de manera de hacer a cada uno un lugar en la sociedad, es lo que los autores clásicos identifican como el elemento moral o normativo de la cohesión social. Ese elemento moral —salvo en el caso de los fisiócratas— no pretende ser leído en el gran libro del universo, *more geometrico* como se decía en el XVII, sino elaborado por la propia sociedad mediante diversas prácticas que van desde el proyecto de Estado nacional hasta la ejecución de ritos, prácticas democráticas y sistemas nacionales de educación de masas. Si el cemento de la sociedad es la construcción de significados compartidos, y si esos significados compartidos en las condiciones contemporáneas deben ser alcanzados en condiciones de intensa secularización, se sigue entonces que la cohesión depende de las prácticas sociales mediante las cuales las sociedades logran conferir reconocimiento a sus miembros, distribuir el riesgo y justificar las diferencias, y todo ello en condiciones de alta reflexividad.

Si lo anterior es así —y, como vimos, existe una muy amplia literatura que lo sugiere—, se sigue que el enfoque económico de la conducta humana, para usar el título de Becker, es obviamente errado y que no posee el alcance que sus cultivadores pretenden. Este enfoque se ha hecho, sin embargo, hegemónico y ello ha producido múltiples consecuencias. Toda la sociabilidad —desde la familia a los procesos políticos, pasando por la cultura y cualquier otro ámbito de la experiencia compartida— ha sido descrita como un asunto de agregación de preferencias ciudadanas; el papel del Estado ha consistido en asignar los incentivos correctos; la política ha sido desplazada por el *policy making*; la libertad se ha concebido como simple libertad negativa que se ensancha si el Estado se retira; el orden de mercado se ha naturalizado de una manera que ni siquiera los fisiócratas soñaron, induciendo esa forma de anomia que Durkheim llamó fatalismo; la educación se ha asumido como la simple formación de capital humano (olvidando sus viejos vínculos con la cohesión social); en fin, la democracia ha sido concebida como una cuestión plebiscitaria.

En otras palabras, el problema de la cohesión social, una cuestión de conciencia moral o normativa, ha sido desplazada por el problema de la convergencia de preferencias individuales que es, en cambio, una cuestión de funcionalidad de las estructuras. Ese desplazamiento tiene efectos a la hora de concebir la política y las políticas públicas.

3. La falta de cohesión produce fatalismo

Concebir la cohesión social como un asunto de convergencia de preferencias individuales y de intercambio no solo es errado; además no se condice con los ideales del autogobierno democrático.

Es errado porque los mecanismos de intercambio suponen muy poco gasto comunicativo, como lo muestra la globalización económica en condiciones de alta heterogeneidad de los mundos de la vida —algo que ya había advertido Hegel y en lo que insistió Simmel (2002: 323). Es poco probable que tales mecanismos puedan crear ese elemento moral o normativo que constituye la base de la cohesión social y de una sociedad bien ordenada. El mercado no produce nada sacro, que es, según se anotó, el fundamento de la cohesión. Por eso los clásicos (en especial Durkheim) siempre vieron en la economía monetaria y de intercambio un mecanismo simplemente profano, incapaz de producir nada sagrado (o dotado, para decirlo en términos más actuales, de legitimidad). Durkheim llamó «elementos no contractuales de los contratos» a ese conjunto de elementos que hacen posible la confianza y la cooperación entre las personas. Y no se equivocaba: como lo ha mostrado la teoría de juegos —mediante constructos como el dilema del prisionero o la tragedia de los comunes—, la racionalidad individual que define la economía neoclásica, a partir de Marshall, subpredice la cooperación.

Además de ser errada esa visión no se condice con los ideales democráticos. O peor aún: los lesiona. No hay que olvidar que las teorías sociales tienen efectos performativos de importancia cuyo análisis no debe descuidarse. Uno de ellos, en el caso de la predominancia del enfoque neoclásico, es el desplazamiento de la figura del político por la del *policy maker* y una especie de naturalización del orden social que conduce al fatalismo, una de las varias formas que reviste la anomia. Cuando este desplazamiento se produce, las necesidades y la manera de satisfacerlas parecen estar regidas no por la deliberación humana y por el debate colectivo, sino por la simple evidencia de los hechos. A fin de cuentas, el buen gobierno no tendría relación alguna con las opiniones de los hombres y de las mujeres que ejercen la ciudadanía, sino aquel que es capaz de someterse a la cultura de expertos que tratan con la facticidad (cfr. Peña 2003). Este fenómeno equivale a lo que Durkheim llamaría una sobrerregulación (que

en su obra conduce a lo que denomina «suicidio fatalista»), o a lo que Manheim denominó la «ética del fatalismo», una forma de mentalidad ideológica.

4. Hay una paradoja entre cohesión y pluralidad

Pero junto a esa preocupación por la cohesión social que pone el énfasis en los elementos morales o normativos, las sociedades contemporáneas valoran también la pluralidad y la diversidad de las formas de vida en juego; algo que si bien se ha acentuado especialmente desde la caída de los socialismos reales y el triunfo de las democracias liberales, pertenece a la índole misma de la modernidad. Las sociedades democráticas se encuentran así hasta cierto punto en medio de una paradoja: para funcionar requieren de un espíritu comunitario o de una cierta conciencia moral compartida entre sus miembros, pero a la vez estimulan normativamente la pluralidad y la diversidad de formas de vida.

¿Cuáles son entonces los límites y el sentido de la diversidad? ¿Cómo hacerla compatible con la necesidad de cohesión social?

La existencia de diversos grupos al interior de la sociedad —como ocurre por ejemplo a raíz de la diversidad étnica— puede proveer a los individuos de un sentido del respeto personal y de reconocimiento (Berger 1998: 361; Kymlicka 1998). Pero, al mismo tiempo, esos mismos grupos, con fuerte sentido de cohesión entre sus miembros, pueden lesionar la cooperación que es imprescindible en las sociedades modernas. Berger llama así la atención acerca de algo que Durkheim ya había sugerido: la falta de solidaridad no siempre equivale a la anomia, también puede acabar en el cisma, o sea, en la separación de las sociedades nacionales. Lo mismo, según vimos, sugiere Putnam, al emplear la distinción entre capital social que excluye y capital social que tiende puentes: el primero puede ser muy lesivo para la integración de la sociedad y muy costoso desde el punto de vista de la eficiencia.

Este fenómeno —la paradoja entre pluralidad y cohesión— pone en el centro del debate el diseño de instituciones capaces de mediar la pluralidad, estructurando procesos que permitan a las diversas formas de vida en juego trascenderse a sí mismas (Berger 1998; Vertovec 1997).

5. La cohesión debe hacer frente a la delicuescencia del Estado nacional

Uno de los rasgos más propios de la modernidad política es el surgimiento del Estado nacional, es decir, la aparición de una unidad política que se corresponde,

simultáneamente, con una unidad histórica y culturalmente homogénea (Habermas 1998; Campi 2006).

El Estado moderno representó la más gigantesca concentración de fuerza que, hasta su aparición, se había conocido. Se expropiaron de mano de los particulares los medios de producción de fuerza los que, desde entonces, fueron monopolizados por el Estado. El siguiente paso, luego de esa expropiación de dichos medios, fue la creación de un público leal a las instituciones estatales. La creación de naciones —o para usar la expresión de Anderson (2000), de «comunidades imaginadas»— se llevó a cabo mediante instituciones y prácticas discursivas que expandían un cierto patrimonio simbólico y que inventaban tradiciones. La escuela, las universidades, la historiografía, e incluso la iglesia cumplieron así un papel fundamental. El fenómeno fue especialmente interesante en el caso de Latinoamérica, donde la creación de la nacionalidad se hizo por medios estatales (Barkey y Parikh 1991: 528; cfr. Góngora 1994).

La conciencia nacional moderna —este fenómeno que comienza a incubarse en el siglo XVII hasta alcanzar su plenitud durante el siglo XIX— puede considerarse la forma más exitosa de cohesión social hasta ahora conocida. Hoy día, sin embargo, el Estado nacional se encuentra desafiado por un conjunto de procesos que han multiplicado las formas identitarias, las nociones de buena vida y la multiculturalidad (Baumann 2004: 60). Este floreciente pluralismo ha hecho que las instituciones y el Estado se conviertan en simples aparatos profanos —puro *policy making*—, dejando entregadas las cuestiones del sentido y del significado de la vida compartida a las formas de vida que los ciudadanos son capaces de elaborar o a las que deciden adherir.

En efecto, las instituciones mediante las que las sociedades elaboraban un sentido de cohesión y de pertenencia han ido cambiando de manera más o menos imperceptible. Los ritos republicanos han sido sustituidos por la intimidad a distancia que la televisión hace posible; la escuela, allí donde existe, ha sido erigida en la continuación del hogar, de las preferencias y de la renta familiares; la universidad se transforma progresivamente en una industria del capital humano donde los conceptos clave son los subsidios a la demanda y las tasas de retorno; la noción de patria está siendo desplazada poco a poco por múltiples formas de pertenencia y lealtad, desde el género, la etnia, la región o la pertenencia cosmopolita; las ciudades se transforman en una suma de espacios privados donde los espacios públicos dejan su lugar a las vías de tránsito o de paso al hogar; y la única experiencia común, esa en la que todos por un momento compartimos, es la televisión abierta.

Todos esos fenómenos ensanchan la autonomía y hacen la vida más libre, no cabe ninguna duda, y en Latinoamérica están contribuyendo además a que las viejas élites principien a experimentar la delicuescencia; pero, con

todas sus ventajas, al mismo tiempo esos fenómenos desafían las viejas formas de cohesión social.

Como hemos sugerido, la cohesión social exige alguna suerte de comunidad simbólica, pero en las sociedades contemporáneas los lugares donde ella se teje parecen debilitarse. Y quizás el único ámbito donde esa comunidad simbólica pueda, en el futuro, construirse, sea la razón pública, es decir, un ámbito de comunicación en el que traslapando nuestros mundos de la vida seamos capaces de erigir estructuras de distribución justas que permitan si no una conciencia moral espesa sí, al menos, un consenso traslapado. Todo ello supone, claro, atender a la disputa, que también está en los orígenes de la modernidad, entre nación de ciudadanos y nación étnica (Campi 2006; Habermas 1999: 94).

6. Hay una compleja relación entre cohesión social, pluralidad y confianza

La pluralidad tiene, en un cierto punto, relaciones rivales no solo con la cohesión (como vimos, una pluralidad excesiva, es decir, una pertenencia demasiado acentuada a los respectivos mundos de la vida puede conducir a un cisma), sino también con la confianza.

Uno de los puntos de vista más comunes sobre la relación entre pluralidad y confianza es aquel según el cual a mayor pluralidad de los grupos, mayor confianza y capacidad para tender redes. En otras palabras, uno de los tópicos en el análisis de estos temas es que el capital social «vinculante» se encuentra en un juego de suma cero con el capital social «que tiende puentes». Un grupo homogéneo y cohesionado poseería baja capacidad para tender lazos de confianza hacia otros grupos y viceversa. La conclusión que solió alcanzarse a partir de la constatación anterior fue que había que promover la integración y la diferenciación *al interior* de los grupos. El ejemplo más conspicuo de esa política fue el famoso caso *Brown versus Board of Education* (347 US 483, 1954) que impulsó la integración escolar como uno de los instrumentos para incrementar, a la vez, la diversidad y la cohesión cívica.

Sin embargo, un estudio reciente de Putnam (2007) alcanza conclusiones que, en el corto plazo, son opuestas a ese consenso. Echando mano a una encuesta nacional sobre capital social (*Social Capital Community Benchmark Survey* 2000), Putnam muestra abundante evidencia de que, al menos en los Estados Unidos, la diversidad étnica y la inmigración deterioran la solidaridad y el capital social tanto al interior de los grupos como en la relación de los grupos entre sí. Así lo mostraría la consistente correlación entre confianza y niveles de homogeneidad racial: mientras más diversas son las comunidades, revela Putnam, la gente confía menos en sus vecinos, en los otros miembros del mismo grupo

étnico o en otros grupos distintos. En otras palabras, existiría un juego de suma cero en el corto plazo entre diversidad y comunidad. Las políticas públicas, aconseja Putnam, deben tener en cuenta esos efectos previsibles y procurar aminorarlos a fin de que en el largo plazo la diversidad muestre sus frutos.

El trabajo de Putnam no desmiente, por supuesto, el punto de vista normativo según el cual es mejor una sociedad diversa que una que no lo es. Es más: pudiera ocurrir que, a pesar de la evidencia aportada por Putnam, igual debiéramos pagar el precio de la menor confianza porque, por ejemplo, la diversidad promueve otros bienes distintos a la cooperación, como la dignidad humana, pero así y todo, la evidencia que aporta Putnam merece ser atentamente considerada por sus repercusiones en importantes decisiones de política pública, especialmente a nivel del sistema escolar.

7. La cohesión social descansa críticamente en el sistema educativo

La escuela ha tenido, tradicionalmente, importantes funciones de cohesión social (ver Peña 2007a). Como lo muestra la literatura que hemos revisado, las sociedades se erigen sobre una dimensión simbólica y normativa que hace posible la confianza y el intercambio. Esa dimensión normativa permite que cada uno de los actores individuales se trascienda a sí mismo a la hora de cooperar y posea lealtades hacia el resto de quienes forman parte de su misma comunidad. La literatura se refiere con conceptos diversos a esta importante dimensión de la vida social —así ocurre, hemos visto, con la «conciencia moral» de Durkheim, la «integración» de Parsons o el «capital social» de Putnam—, pero toda ella conviene en el importante papel que cumple la educación en su mantención y en su cultivo (Putnam 2004: 2-9; cfr. Putnam 2002; Durkheim 1998). Esta función que cumplen los sistemas educativos es la que parece predominar en la expansión de la escuela durante el siglo XIX .

Hay una serie de aspectos del sistema escolar que se vinculan muy de cerca con esa función. Cuán selectivo o no debe ser un sistema educativo, quién debe proveerlo de manera predominante y cuál debe ser su forma de financiamiento, son decisiones de política educativa para cuya adopción ha de tenerse en cuenta esta función de los sistemas educativos (Peña 2007a; Peña 2007b). Por ejemplo, sistemas muy eficientes a la hora de incrementar el capital humano disponible o favorecer la diversidad de proyectos educativos, pueden ser muy inadecuados desde el punto de vista de la cohesión social.

Por supuesto, promover la cohesión social mediante la escuela en las condiciones contemporáneas es distinto a hacerlo en el siglo XIX. Hoy las sociedades están en medio de una paradoja: necesitan un cierto grado de convergencia

normativa para mantener sus límites y para que sus miembros cooperen entre sí, pero al mismo tiempo valoran, más que cualquier otra época, la diversidad y la diferencia. Los sistemas educativos comprometidos con la ciudadanía deben equilibrar ambos aspectos: favorecer un ámbito de incondicionalidad, que es la base de la identidad colectiva, y al mismo tiempo promover las virtudes del diálogo y de la negociación que son imprescindibles para gestionar la pluralidad inescindible de la condición contemporánea (Berger 1998).

Desgraciadamente, y a la hora del debate, a veces se olvidan esas importantes vinculaciones entre educación y cohesión social. Como consecuencia del punto de vista estrictamente neoclásico (Friedman 1955), se acentúan las ventajas de la libre elección de colegios sin advertir el perjuicio que, en ciertos contextos sociales, ello puede causar a la cohesión. La libre elección de escuelas en sociedades muy segregadas puede simplemente reproducir el origen familiar o las preferencias de los padres, estropeando las lealtades ampliadas que la escuela debe promover.

Pero los sistemas educativos, a la hora de relacionarse con la ciudadanía, no solo están expuestos a ese equilibrio entre cohesión social y diversidad. También la educación contemporánea —cuando se la mira desde el punto de vista de la cohesión— está expuesta a otras tensiones: entre la escuela y la familia; entre transformaciones culturales actuales e imaginarios pasados; entre espíritu crítico y sentido de pertenencia; en fin, entre particularismo y universalismo. Hacer frente a esas tensiones es el desafío de la educación ante el problema de la cohesión social.

El sistema de educación de masas —separado de la familia y organizado a base de contenidos que se deliberan centralizadamente— comenzó a expandirse con el surgimiento del Estado nacional y la irrupción del sistema fabril. El sistema escolar nació íntimamente atado al surgimiento de la fábrica (a la separación entre unidad productiva y unidad familiar, en suma); a la creación de una unidad política artificial, la nación, a cuyos miembros se adscribían un conjunto de derechos; y a una visión hasta cierto punto meritocrática del orden social, fruto, por supuesto, de la influencia de la reforma protestante (Durkheim 1977: 285; Goodson 1995: 53 y ss.).

En contraposición, por decirlo así, a esa inspiración original de la escuela, hoy día ha ganado presencia, por razones diversas, una concepción más bien eugenésica de la escuela (o un «estado de familias», según la denominación de Guttman 2001: 28) que puede lesionar de manera severa la cohesión. Conforme a esta concepción, la escuela está al servicio de las preferencias familiares.

¿Cómo mantener la autoridad de la familia sin deteriorar, por ello, la función cívica de la escuela? Este es uno de los problemas clave de la cohesión en el actual panorama público.

EDUCACIÓN Y TRANSFORMACIONES CULTURALES. EL CASO DE CHILE

De otra parte, la educación a veces parece ir por detrás de las transformaciones culturales. El caso de Chile es un ejemplo. La evidencia empírica indica que los chilenos han experimentado un profundo cambio en sus condiciones materiales de existencia, a las que han seguido transformaciones culturales de relevancia. Las nuevas generaciones de chilenos viven hoy día un profundo proceso de individuación, de expansión del consumo y de deterioro de esos grupos de referencia y de todas esas formaciones culturales —el barrio, la familia extendida, el imaginario de la nación— que permitían trascender la propia subjetividad y establecían lealtades recíprocas (Tironi 2005; cfr. Putnam 1995). Todos esos fenómenos no logran ser recogidos por los relatos disponibles hasta hoy día en la cultura y que se expanden mediante la escuela. Aquí hay una tarea que revela la particular índole del trabajo educativo en las sociedades humanas. Después de todo, la educación es la encargada de la reproducción, de una generación a otra, de su «conciencia moral», de esa dimensión normativa y simbólica sin la que la vida social se hace imposible (cfr. Tironi 2005; Durkheim 1977). Sobre esa dimensión reposa el sentido de pertenencia que es propio de la vida en comunidad, la lealtad a las reglas que evita la anomia y ese ámbito sacro que es indispensable para la identidad colectiva.

En estrecha relación con lo anterior, cabría todavía identificar en la experiencia escolar una tensión —que se manifiesta especialmente en la educación histórica— entre sentido crítico y sentido de pertenencia o, lo que es otra manera de decir lo mismo, una cierta tensión entre una educación cosmopolita y otra más cercana a la idea de comunidad[18]. La escuela, lo sabemos, cumple muchísimas funciones, pero una de ellas es la de entrenar a los recién venidos a este mundo en los códigos de la racionalidad y de la crítica. Esta función contribuye a la democracia que, desde siempre, ha estado atada a los ideales de la ilustración y del diálogo. Pero la racionalidad crítica, cuando no va acompañada de un sentido cívico, puede morderse la cola y acabar deteriorando a la propia comunidad de diálogo que la hace posible. La ilustración temprana, la racionalidad reflexiva en condiciones modernas, arriesga ser también la semilla del desarraigo.

[18] Este tema es tratado *in extenso* en el capítulo 5 de este volumen.

La escuela debe tratar, hasta cierto punto, con esa paradoja. No debe exagerar la reflexividad hasta el punto de hacer contingentes todos los puntos de vista y relativos todos los contenidos. La educación es clave para la educación ciudadana —ella contribuye a formar la conciencia de comunidad y a establecer lealtades fundadas en esa misma pertenencia— y debe ejercerse con plena conciencia de sus funciones sociales. La escuela —no deben olvidarlo los educadores— no es un jardín de dudas. Incluso para dudar, se requiere contar con algunas certezas básicas e iniciales. Especialmente cuando se trata de la historia y de las representaciones colectivas.

Todo lo anterior se relaciona muy de cerca con el ideal de una democracia cohesionada. La democracia es a fin de cuentas una comunidad histórica que se autogobierna y que por lo mismo reposa sobre ciertos compromisos con los más cercanos que la escuela debe cultivar (Putnam 1994). No se trata, por supuesto, de ahogar la distancia crítica hacia la propia tradición. Se trata, más bien, de estar advertidos que ninguna vida humana, como lo enseñan los clásicos, puede inventarse a sí misma *ex nihilo*, y que sin estilos de vida heredados la crítica y la reflexividad no pueden cumplir ninguna función. La educación no puede olvidar esto.

8. La cohesión social depende de las actitudes de los ciudadanos

La cohesión social no solo depende de que se superen problemas de entropía y se cuente con una estructura social básica bien ordenada en el sentido rawlsiano (o sea, justa al margen de las diversas formas de vida en competencia). La cohesión social y la estabilidad de las democracias modernas también dependen de las cualidades y de las actitudes de los ciudadanos, y estas por su parte son función del tipo de expectativas que la sociedad dirija a ellos. Los niveles de tolerancia, la disposición a participar en la formación de una voluntad común, su propensión al diálogo y a formar, entre todos, un universo simbólico común, son aspectos clave de la estabilidad de los sistemas y de la cohesión social.

Como sugería Aristóteles, la vida de la polis descansa sobre la posibilidad de que sus miembros sean capaces de idear significados simbólicos compartidos mediante su participación en diálogos comunes. La sugerencia aristotélica es especialmente relevante hoy día cuando la secularización de la sociedad o la proliferación de credos obliga a crear contenidos simbólicos que traslapen varios mundos de la vida en competencia, o sea, contenidos simbólicos que se orienten hacia problemas de justicia.

¿Qué tipo de ciudadanía es la que se requiere para eso?

La más clásica visión de la ciudadanía en la teoría política y social pertenece a Marshall, para quien la ciudadanía es una condición de miembro igual de una comunidad política que se traduce, en lo fundamental, en la titularidad de derechos básicos; civiles, en el XVIII; políticos, en el XIX; y sociales, en el XX. Todos esos derechos exigen un Estado de bienestar ante el cual los ciudadanos tienen título para reclamar un conjunto de prestaciones simplemente en razón de su pertenencia a la comunidad política y no bajo algún criterio contributivo (Marshall 1965). Esta visión —como lo sugirió Parsons— pareció el revés de la cohesión social: un Estado nacional con fuertes lealtades entre sus miembros, una conciencia moral que valoraba la pertenencia, lo cual se traducía en un conjunto de prestaciones básicas al margen de los esfuerzos contributivos de cada uno.

Una visión de los derechos como la de Marshall ha experimentado múltiples críticas de parte de los impulsores de la reforma al Estado de bienestar (es decir, la nueva derecha, los herederos de Spencer). Las críticas más fuertes consisten en sostener que una visión de la ciudadanía, fundada ante todo en derechos, acaba siendo inconsistente con las demandas de libertad negativa en el sentido de Berlin (1974); ineficiente desde el punto de vista económico (por los desincentivos para el trabajo); y un camino seguro a la servidumbre (Kymlicka y Norman 1994: 355). Los derechos sociales, en especial (es decir, los derechos a prestaciones positivas por parte del Estado), fomentarían una cultura de la dependencia que, al revés de lo que piensan sus defensores, no alienta la autonomía.

La izquierda también tuvo razones para desconfiar de una visión de la ciudadanía vinculada a derechos sociales del tipo de los de Marshall, pues acarrea el peligro de inducir en los ciudadanos una actitud no participativa, sino clientelística hacia el Estado. La ciudadanía de derechos, en vez de erigir un estatus distinto al de la mera posición de mercado, acabaría instituyendo nuevas formas de consumo pasivo sin la mediación del dinero (desproveyendo así a la relación social del efecto liberador que el dinero posee). Se agrega todavía que al traducir las demandas de las personas en derechos, se les despolitiza, acentuando así la juridificación de la vida, o sea, la colonización de la política por el derecho que es tan propia de la vida contemporánea.

En los países de Latinoamérica, además, la traducción de los intereses y las demandas sociales en derechos, erige a los jueces en los árbitros finales en la solución y satisfacción de necesidades, cuando los jueces, parafraseando al Federalista, no son la rama menos peligrosa del poder, sino la más débil y la que presenta mayores debilidades en el proceso político.

Existe todavía otra dificultad adicional frente a una ciudadanía de derechos. Ocurre que mientras la política pública fundada en razones de bienestar

social es agregativa y utilitarista (persigue, por decirlo así, la mayor felicidad para el mayor número), la perspectiva de los derechos es individualizada y contramayoritaria (hay cosas que los individuos tienen derecho de hacer aunque la mayoría esté peor si lo hacen). En el extremo, cuando se emplea una política fundada en derechos se arriesga el principio utilitario que subyace a las políticas públicas; si en cambio se prefiere la perspectiva de la utilidad, se arriesga la noción de derechos (Rawls 1971; Dworkin 1989).

Todo lo anterior ha llevado a modificar, hasta cierto punto, la ciudadanía fundada en derechos (Kymlicka y Norman 1994). Así se ha alentado la democracia participativa, el republicanismo cívico y la pertenencia a la sociedad civil como formas de ciudadanía más amistosas con el propósito de mayor cohesión social. Cada una de ellas tiene, sin embargo, sus problemas. La democracia participativa arriesga el peligro de desproveer a los partidos políticos de su lugar en la vida cívica o de promover el simple corporativismo. La sociedad civil, en países como los de la región de Latinoamérica, ocultan diferencias de clases o de poder que contribuyen más a la dominación que a la cohesión y que, en cualquier caso, lesionan la democracia. Solo el republicanismo cívico —la promoción de virtudes que la democracia requiere para funcionar bien, como el cultivo de lealtades de largo plazo entre sus miembros— es una forma de ciudadanía que se aviene mejor con la cohesión social.

Y es que Durkheim, el gran defensor del republicanismo, parecía tener toda la razón.

Referencias

Adriaansens, Hans P.M. (1981). Talcott Parsons and the Conceptual Dilemma. *Contemporary Sociology*, *10*(5), 627-628.

Alexander, Jeffrey C. (1984). The Parsons Revival in German Sociology. *Sociological Theory*, *2*, 394-412.

Anderson, Benedict. (2000). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Aristóteles. (1995). *Ética Nicomáquea*. Madrid: Gredos.

——. (1997). *Política*. Barcelona: Altaya.

Averroes. (1995). *Exposición de la República de Platón*. Barcelona: Altaya.

Barkey, Karen y Sunita Parikh. (1991). Comparative Perspectives on the State. *Annual Review of Sociology*, *17*, 523-549.

Baumann, Zygmunt. (2001). *La postmodernidad y sus descontentos*. Madrid: Akal.

——. (2004). *La sociedad sitiada*. México: Fondo de Cultura Económica.

——. (2005). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.

Beck, Ulrich. (1999). *Hijos de la libertad*. México: Fondo de Cultura Económica.

——. (2002a). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.

——. (2002b). *Libertad o capitalismo*. Buenos Aires: Paidós.
Becker, Gary S. (1964). *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. New York: National Bureau of Economic Research.
——. (1996). *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago-Londres: The University of Chicago Press.
Berger-Schmitt, Regina. (2002). Considering Social Cohesion in Quality of Life Assessments: Concept and Measurement. En M. R. Hagerty, J. Vogel y V. Møller (Eds.), *Assessing Quality of Life and Living Conditions to Guide National Policy*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
Berger, Peter. (1998). *The Limits of Social Cohesion. Conflict and Mediation in Pluralist Societies*. Oxford: Westview.
Beriain, Josetxo. (1996). *La integración en las sociedades modernas*. Madrid: Anthropos.
Bessis, Sophie. (1995). *De la exclusión social a la cohesión social* (Síntesis del coloquio de Roskilde 2-4 de marzo de 1995): Universidad de Roskilde.
Bingham, Hiram. (1910). Causes of the Lack of Political Cohesion in Spanish America. *The American Political Science Review*, *4*(4), 508-515.
Bourdieu, Pierre. (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée.
Burgess, Philip M. y James A. Robinson. (1969). Alliances and the Theory of Collective Action: A simulation of Coalition Processes. *Midwest Journal of Science*, *13*(2), 194-218
Calderón, Fernando y Mario R. Dos Santos. (1991). *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*. México: Fondo de Cultura Económica.
Campi, Alessandro. (2006). *Nación*. Buenos Aires: Nueva Visión.
Canadian Government. (1999). *Final Report on Social Cohesion*. Ottawa: The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.
Coase, Ronald. (1994). *El problema del costo social en la empresa, el mercado y la ley*. Madrid: Alianza.
——. (1998) The New Institutional Economics, *The American Economic Review*, *88(2)*, 72-74
Cohen, Jean-Louis. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
Coleman, James S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, *94*, Supplement: Organizations and Institutions; Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, S95-S120.
Comte, Auguste. (1841). *Cours de philosophie positive*. Paris: Bachelier.
——. (1980). *Discurso sobre el espíritu positivo*. Buenos Aires: Aguilar.
Dahrendorf, Ralf. (1973). *Homo sociologicus*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
——. (2005) *En busca de un nuevo orden. Una política de la libertad para el siglo XXI*. Barcelona: Paidós.
Dickinson, John. (1929). Social Order and Political Authority. *The American Political Science Review*, *23*(2), 293-328.
Dreyfus, Hubert L. (2003). *Ser en el mundo*. Santiago de Chile: Cuatro Vientos.

Durkheim, Emile. (1964). *The Elementary Forms of the Religious Life*, London.
——. (1977). *La educación moral*. Buenos Aires: Editorial Losada.
——. (1998). *Educación y pedagogía* . Buenos Aires: Editorial Losada.
——. (2001a). *La división del trabajo social*. Madrid: Ediciones Akal S.A.
——. (2001b) *Montesquieu y Rousseau. Precursores de la sociología*. Madrid: Miño y Dávila.
——. (2003). El individualismo y los intelectuales. En *Lecciones de sociología*. Madrid: Miño y Dávila.
Dworkin, Ronald. (1989). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
Eggertsson, Thráinn (1995). *El comportamiento económico y las instituciones*. Madrid: Alianza.
Eisen, Sydney. (1967). Herbert Spencer and the Spectre of Comte, en *The Journal of British Studies*, 7*(1)*, 48-67.
Elster, Jon. (2006). *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*. Barcelona: Gedisa.
Finnis, John M. (2000). *Ley natural y derechos naturales*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
Fistetti, Francesco. (2004). *Comunidad*. Buenos Aires: Nueva Visión.
Fogel, Robert W. (1997). Douglass C. North and Economic Theory. En Drobak J. and Nye J. (Eds.), *The Frontiers of the New Institutional Economics.* San Diego: Academic Press.
Freud, Sigmund. (1979). El malestar en la cultura. En S. Freud, *Obras Completas Vol. XXI*. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu.
Friedkin, Noah E. (2004). Social Cohesion. *Annual Review of Sociology, 30*, 409-425.
Friedman, Milton. (1955). The Role of Government in Education. From http://www.schoolchoices.org/roo/fried1.htm
Fukuyama, F. (1996). *Confianza.* Buenos Aires: Atlántida.
Garretón, Manuel Antonio. (2000). *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago de Chile: Lom.
Gerhardt, Uta. (2001). Parsons Analysis of the Societal Community. En J. Treviño (Ed.), *In Talcott Parsons Today*. Lanham: Rowman & Littlefield.
Germani, Gino. (1971). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.
Giddens, Anthony. (1976). Classical Social Theory and the Origin of Modern Sociology. *The American Journal of Modern Sociology, 81*(4), 703-729.
——. (1977). *El capitalismo y la moderna teoría social*. Barcelona: Editorial Labor.
——. (1986). *Durkheim on Politics and the State*. Stanford: Stanford University Press.
——. (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
——. (1997). *Política, sociología y teoría social*. Buenos Aires: Paidós.
Góngora, Mario. (1994). *Ensayo histórico sobre la noción de estado en Chile*. Santiago de Chile: Universitaria.
Goodson, Ivor. (1995). *Historia del currículum. La construcción social de las disciplinas escolares*. Barcelona: Pomares.
Graham, Paul. (2007). *Rawls*. Oxford: Oneworld Publications.
Granovetter, Mark. (1983). The Strength of Weak Ties: a Network Theories Revisited. *Sociological Theory*, Volume 1 (1983), 201-233.

Green, Andy. (1990). *Education and State Formation*. New York: St. Martin's Press.
——. (1997). *Education, Globalization and the Nation State*. Ipswich: The Ipswich Book Company Ltd.
Guttman, Amy. (2001). *La educación democrática*. Buenos Aires: Paidós.
Habermas, Jürgen. (1993). *El discurso filosófico de la modernidad*. Madrid: Taurus.
——. (1995). *Teoría y praxis*. Barcelona: Altaya.
——. (1998). Ciudadanía e identidad nacional. En *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
——. (1999). El estado nacional europeo. Sobre el pasado y el futuro de la soberanía y la ciudadanía. En *La inclusión del otro*. Buenos Aires: Paidós.
Hamilton, Peter (1985). Readings from Talcott Parsons. Susex: Ellis Horwood Limited.
Hardin, Russell. (1991). Hobbesian Political Order. *Political Theory*, *19*(2), 156-180.
——. (2000). Law and Social Norms in the Large. *Virginia Law Review*, *86*(8), Symposium: The Legal Construction of Norms, 1821-1837.
Hayek, Friedrich (1982). *Derecho, legislación y libertad*. Madrid: Unión Editorial.
Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1980). *Filosofía del derecho*. México: Juan Pablos.
Helly, Denise. (2002). Les limites de la notion de cohesion sociale. *The Tocqueville Review/ La Revue Tocqueville*, *23*(1), 73-101.
Heyneman, Stephen P. (2000). From the Party/ State to Multiethnic Democracy: Education and Social Cohesion in Europe and Central Asia. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, *22*(2), 173-191.
Hirschman, Albert O. (1984). Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse. *The American Economic Review*, *74*(2), 89-96.
Hume, David. (1977). *Un compendio de un tratado acerca de la naturaleza humana, 1740: Un panfleto hasta ahora desconocido* (Trad. de, C. García Trevijano y A. García Artal). Valencia: Cuadernos Teorema.
Hutcheson, Francis. (1999). *Escritos sobre la idea de virtud y sentido moral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
Jenson, Jane. (1998). *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research* (Research Report 15723). Ottawa, Canada: Canadian Policy Research Networks.
Jiménez Redondo, Manuel. (2002). *Modernidad terminable e interminable*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria-Universidad Diego Portales.
Kant, Inmanuel (1941). Idea de la historia universal en sentido cosmopolita. En *Filosofía de la historia*. México: Fondo de Cultura Económica.
Keynes, John Maynard (2001). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
Kilpatrick, Sue; John Field y Ian Falk. (2003). Social Capital: An Analytical Tool for Exploring Lifelong Learning and Community Development. *British Educational Research Journal*, *29*(3), 417- 433.
Kymlicka, Will. (1998). *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press.
Kymlicka, Will y Wayne Norman. (1994). Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. *Ethics*, *104*(2), 352-381.
Krippner y Alvarez. (2007). Embeddedness and the Intellectual Projects of Economic Sociology. *Annual Review of Sociology*, *33*: 219-240.

Kumar, Krishan. (1995). Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of an Historical Term. *The British Journal of Sociology*, *46(4)*, 575-589.

Laureau, Annette y Elliot B. Wininger. (2003). Cultural Capital in Educational Research: A Critical Assessment. *Theory and Society*, *32*(5/6), Special Issue on The Sociology of Symbolic Power: A Special Issue in Memory of Pierre Bourdieu, 567-606.

Lawrence, Robert Z. (2004). *Current Economic Policies: Social Implications over the Longer Term* (Meeting of OECD Education Ministers: Raising the Quality of Learning for All). Paris: OECD.

Lepage, Henri. (2004). *A Liberal Socioeconomic Scenario for the Early Twenty-first Century* (Meeting of OECD Education Ministers: Raising the Quality of Learning for All). Paris: OECD.

Locke, John. (1997). *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Madrid: Espasa Calpe.

Lockwood, David. (1956). Some Remarks on «The Social System». *The British Journal of Sociology*, *17*(2), 134-146.

——. (2000). *Solidarity and Schism*. Oxford: Clarendon Press.

Luhmann, Niklas. (1990). *Political Theory in the Welfare State*. Berlin-New York: Walter de Gruyter.

——. (1996a). *Confianza*. Barcelona: Editorial Anthropos.

——. (1996b). *La Ciencia de la Sociedad*. Madrid: Anthropos.

——. (1997). *Observaciones de la modernidad*. Madrid: Paidós.

——. (1998). *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta.

Mann, Michael. (1970). The Social Cohesion of Liberal Democracy. *American Sociological Review*, *35*(3), 423-439.

Markides, Kyriacos C. y Steven F. Cohn. (1982). External Conflict/Internal Cohesion: A Reevaluation of an Old Theory. *American Sociological Review*, *47*(1), 88-98.

Marshall, Alfred. (1997). *Principles of Economics*. Amherst: Prometheus Books.

Marshall, T.H. (1965). *Class, Citizenship, and Social Development*. New York: Anchor Books, Doubleday & Company, Inc.

Marx, Carlos. (1973). *El Capital*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Maturana, Humberto y Francisco Varela. (1984). *El árbol del conocimiento*. Santiago de Chile: Universitaria.

Maxwell, Judith. (1996). Social Dimensions of Economic Growth. En *Eric John Hanson memorial lectures series* (Vol. III): University of Alberta.

Merton, Robert K. (1965). Estructura social y anomia. En *Teoría y estructuras sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

——. (1994). Durkheim's «Division of Labor in Society. *Sociological Forum*, *9*(1), 17-25.

Michalski, Wolfgang; Riel Miller y Barrie Stevens. (2004). *Economic Flexibility and Social Cohesion in the Twenty-first Century: An Overview of the Issues and Key Points of the Discussion* (Meeting of OECD Education Ministers: Raising the Quality of Learning for All). Paris: OECD.

Moody, James y Douglas R. White. (2003). Structural Cohesion and Embeddedness: A Hierarchical Concept of Social Groups. *American Sociological Review*, *68*(1), 103-127.

Morandé, Pedro. (1984). *Cultura y modernización en América Latina*. Santiago de Chile: Cuadernos del Instituto de Sociología, Universidad Católica de Chile.

Mouw, Ted. (2006). Estimating the Causal Effect of Social Capital: A Review of Recent Research. *Annual Review of Sociology*, *32*, 79-102.

Müller, Hans-Peter. (1994). Social Differentiation and Organic Solidarity: The «Division of Labor» Revisited. *Sociological Forum*, *9*(Special Issue: The 100th Anniversary of Sociology's First Classic: Durkheim's «Division of Labor in Society»), 73-86.

Myers, Milton L. (1967). Division of Labour as a Principle of Social Cohesion. *The Canadian Journal of Economics and Political Science/Revue cannadienne d'Economique et de Science Politique*, *33*(3), 432-440.

Neill, Thomas P. (1948). Quesnay and Physiocracy. *Journal of the History of Ideas*, *9*(2), 153-173.

North, Douglas C. (1981). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza

OECD. (1997). *Societal Cohesion and the Globalising Economy: What does the Future Holds?*: OECD.

Offe, Claus. (1997). Towards a New Equilibrium of Citizen's Rights and Economic Resources? En *Societal Cohesion and the Globalising Economy* (pp. 81-108). Paris: OECD.

Oloffson, Gunnar. (1999). Embeddedness and Integration. En I. Gough y G. Olofsson (Eds.) *Capitalism and Social Cohesion. Essays on Exclusion and Integration*. London: Macmillan.

Osberg, Lars. (2003). *The Economic Implications of Social Cohesión*. Toronto: University of Toronto Press Inc.

Ostrom, Elinor. (1999). *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ottone, Ernesto y Ana Sojo (Eds.). (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Parsons, Talcott. (1968). *La estructura de la acción social. Tomo II*. Madrid: Ediciones Guadarrama.

——. (1975). Comment on «Parsons' Interpretation of Durkheim» and on «Moral Freedom Through Understanding in Durkheim». *American Sociological Review*, *40*(1), 106-111.

——. (1976). *El sistema social*. Madrid: Editorial Grefol S.A.

——. (1987). *El sistema de las sociedades modernas*. México D.F.: Editorial Trillas.

Parsons, Talcott; Robert B. Bales y Edward A. Shils. (1970). *Apuntes sobre la teoría de la acción*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Parsons & Smelser. (1966). *Economy and Society. A Study in the Integration of Economic and Social Theory*. London: Routledge and Kegan Paul Ltd.

Paxton, Pamela. (1999). Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment. *The American Journal of Sociology*, *105*(1), 88-127.

Peña, Carlos. (2003). *Sobre política y políticos* (Serie en Foco Nº6). Santiago de Chile: Expansiva.

——. (2004). Locke y la filosofía política. *Revista Ciencia Política*, *24*(2), 133-141.

——. (2007a). La provisión educativa en Chile. En J. J. Brunner y C. Peña (Eds.), *La reforma al sistema escolar. Aportes para el debate*. Santiago de Chile: UDP-UAI.
——. (2007b). Por qué no debemos seleccionar. En J. J. Brunner y C. Peña (Eds.), *La reforma al sistema escolar. Aportes para el debate*. Santiago de Chile: UDP-UAI.
——. (2007c). Educación y ciudadanía: los problemas subyacentes. En *Pensamiento Educativo*, *PUC*, *vol. 40*, *1*.
Pinto, Aníbal. (1959). *Chile*, *un caso de desarrollo frustrado*. Santiago de Chile: Universitaria.
Platón. (2005). *República*. Buenos Aires: Losada.
PNUD. (1998). *Informe sobre desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
Polanyi, Karl. (2001). *La gran transformación*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
Pope, Whitney. (1973). Classic on Classic: Parsons' Interpretation of Durkheim. *American Sociological Review*, *38*(4), 399-415.
——. (1975). Parsons on Durkheim, Revisited. *American Sociological Review*, *40*(1), 111-115.
Portes, Alejandro. (1998). Social Capital: its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology*, *24*, 1-24.
Portinaro, Pier Paolo (2003). *Estado*. Buenos Aires: Nueva Visión.
Posner, Richard A. (2001). *Public Intellectuals. A Study of Decline*. Cambridge: Cambridge: Harvard University Press.
Putnam, Hillary. (2002). *The Collapse of the Fact/Value Dichotomy*. Cambridge: Harvard University Press.
Putnam, Robert D. (1994). *Para hacer que la democracia funcione*. Caracas: Editorial Galac.
——. (1995). Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. *PS: Political Science and Politics*, *28*(4), 664-683.
——. (2002). *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
——. (2003). *El declive del capital social*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
——. (2004). *Education*, *Diversity*, *Social Cohesion and «Social Capital»* (Meeting of OECD Education Ministers: Raising the Quality of Learning for All). Paris: OECD.
——. (2007). E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. *Scandinavian Political Studies*, *30*(2), 137-164.
Rawls, John. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
——. (1996). *Liberalismo político*. Barcelona: Crítica.
Ritzen, Joseph. (2001). Social Cohesion, Public Policy, and Economic Growth: Implications for OECD Countries. En J. Helliwell (Ed.), *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being* (pp. 1-27). Ottawa: Human Resources Development Canada.
Rousseau, Jean Jaques. (1762). Du contrat social ou principes du droit politique, (Publication: http://abu.cnam.fr/cgi-bin/go?contrat1
Saccaro-Battisti, Giuseppa. (1983). Changing Metaphors of Political Structures. *Journal of the History of Ideas*, *44*(1), 31-54.

Samuels, Warren J. (1961). The Physiocratic Theory of Property and State. *The Quarterly Journal of Economics*, *75*(1), 96-111.
——. (1962). The Physiocratic Theory of Economic Policy. *The Quarterly Journal of Economics*, *76*(1), 145-162.
Sandel, Michael J. (1998). *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge: Harvard University Press.
Sciulli, David y Dean Gerstein. (1985). Social Theory and Talcott Parsons in the 1980s. *Annual Review of Sociology*, *11*(369-387).
Sigmund, Paul E. (2005). Law and Politics. En N. Kretzmann y E. Stump (Eds.), *The Cambridge Companion to Aquinas* Cambridge: Cambridge University Press.
Simmel, Georg. (2002). *Sobre la individualidad y las formas sociales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
——. (2003). *Filosofía del dinero*. Granda: Comares.
Smith, Adam. (2000). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
Snower, Dennis J. (2004). *Challenges to Social Cohesion and Approaches to Policy Reform* (Meeting of OECD Education Ministers: Raising the Quality of Learning for All). Paris: OECD.
Spencer, Herbert. (189?). *Exceso de legislación*. Madrid: La España Moderna.
——. (1969). *The Man versus the State*. Londres: Penguin Books.
Stark, Werner. (1961). Herbert Spencer's Three Sociologies. *American Sociological Review*, *26*(4), 515-521.
Stein, Arthur A. (1976). Conflict and Cohesion. *The Journal of Conflict Resolution*, *20*(1), 143-172.
Svendsen, Gunnar Lind Haase y Gert Tingaard Svendsen. (2003). On the Wealth of Nations: Bourdieueconomics and Social Capital. *Theory and Society*, *32*, Special Issue on The Sociology of Symbolic Power: A Special Issue in Memory of Pierre Bourdieu, 607-631.
Taylor, Charles. (1995). Cross-Purposes: The Liberal-Communitarian Debate. En N. L. Rosenblum (Ed.), *Liberalism and the Moral Life*. Cambridge: Harvard University Press.
——. (2004). *Modern Social Imaginaries*. Durham: Duke University Press.
Taylor, O.H. (1929). Economics and the Idea of Natural Law. *The Quarterly Journal of Economics*, *44*, 1-241.
Tironi, Eugenio. (2005). *El sueño chileno. Comunidad, familia y nación en el Bicenntenario*. Santiago de Chile: Taurus.
Tironi, Eugenio; Verónica Gubbins; Osvaldo Larrañaga; Berta Teitelboim; David Bravo y Eduardo Valenzuela. (2003). *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década, censos 1992-2002*. Santiago de Chile: Cuadernos Bicentenario.
Tönnies, Ferdinand. (1979). *Comunidad y asociación*. Barcelona: Península.
——. (1988) *Hobbes*. Madrid: Alianza.
Treviño, Javier (Ed.). (2001). *Talcott Parsons Today. His Theory and Legacy in Contemporary Sociology*. Boston: Rowman & Littlefield.
Vertovec, Steven. (1997). *Social Cohesion and Tolerance* (Discussion Paper). Copenhage: Metropolis Project

Williamsom, Oliver E. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Wittgenstein, Ludwig. (1988). *Investigaciones filosóficas*. México D.F.: UNAM.

Wood, Ellen M. (1990). The Uses and Abuses of Civil Society. En R. Miliband y L. Panitch (Eds.) *The Socialist Register. The Retreat of the Intellectuals*. London: Merlin Press.

Wydick, Bruce. (1999). Can Social Cohesion be Harnessed to Repair Market Failures? Evidence from Group Lending in Guatemala. *The Economic Journal*, *109*(457), 463-475.

Capítulo 2

EL NUEVO ESCENARIO

Cambio demográfico, incorporación de la mujer y diversificación de la familia

Osvaldo Larrañaga, Irene Azócar

Introducción

¿Qué hace posible la cooperación social de los individuos en el marco de una sociedad democrática? La respuesta a esta pregunta define los componentes de la cohesión social bajo democracia, lo cual es el tema de los diferentes capítulos de este volumen. Como marco de lo que viene a continuación cabe señalar, en primer término, que la cohesión social se construye sobre la base de individuos libres, que son iguales en los aspectos fundamentales de la vida civil y política: difícilmente habrá cohesión social donde exista discriminación o subyugación de grupos de individuos según su condición de género, clase, etnia, raza o territorio. En segundo lugar, la cohesión social debe estar basada en arreglos socioeconómicos justos, de modo que la distribución de las responsabilidades y de los beneficios de la cooperación social sea aceptada por los individuos que conforman la sociedad: es poco probable que haya cohesión en una sociedad caracterizada por la injusticia, o donde existan desigualdades no aceptables en el acceso a los bienes económicos, a las posiciones sociales o los puestos de poder. En tercer lugar, la ausencia de cohesión social hace probable el conflicto y la inestabilidad, pudiendo conducir a situaciones de violencia, subdesarrollo, incluso a la escisión de la sociedad.

En cuarto lugar, hay que agregar que la cohesión social es necesaria no solo por su contenido instrumental, sino también porque contribuye a conformar una buena sociedad: la discriminación social, la subyugación étnica o la injusticia económica, representan situaciones moralmente inaceptables en una sociedad, aún cuando esta consiga estabilidad sobre la base de prácticas coercitivas. En quinto lugar, la cohesión social no supone la eliminación del conflicto, sino su administración racional a través de medios democráticos. Las sociedades modernas se componen de grupos que pueden diferir en sus creencias y en sus formas de vida, así como en la distribución de los bienes socioeconómicos.

La cohesión social se relaciona precisamente con mecanismos razonables y aceptables de resolución de estas diferencias, garantizando igualdad de los individuos ante la ley, libertad para practicar sus formas de vida con respeto a los demás y arreglos socioeconómicos justos. Finalmente, la cohesión social tiene por base material el desarrollo económico. La disponibilidad de bienes económicos extiende el límite de las libertades y de las capacidades individuales, a la vez que facilita el acuerdo de arreglos socioeconómicos justos. La división del trabajo constituye un punto originario de las sociedades y representa una fuerza centrípeta a través del tiempo. Mientras más eficaces sean las sociedades a este respecto, mayor será la cohesión social, puesto que es más alto el costo de los procesos disruptivos. En cambio, una sociedad caracterizada por la pobreza restringe las libertades reales y las capacidades de los individuos, y es más proclive a las dictaduras políticas, la violencia y la desintegración social.

En el marco de esas seis afirmaciones de base, este capítulo tiene como objetivo fundamental estudiar los vínculos entre la cohesión social y la familia en América Latina. Como se sabe, la familia es la institución básica de la sociedad, de modo que familia y sociedad se determinan recíprocamente. Los desarrollos en el ámbito de la economía, la cultura, la tecnología, así como los cambios en el orden social, influyen sobre los comportamientos familiares; asimismo, las decisiones que formulan los hogares en materias como formación de parejas, fecundidad, socialización de los niños y oferta de trabajo, son determinantes de las dinámicas sociales agregadas. Ahora bien, todos los múltiples vínculos entre la familia y la sociedad no pueden ser tratados dentro de los límites de este capítulo. Por lo mismo, aquí se ha procedido a hacer una selección de materias, privilegiando los aspectos económicos y demográficos que relacionan la familia con la cohesión social latinoamericana. Estos temas se agrupan en cinco ejes de análisis.

El primer eje de análisis son los comportamientos reproductivos de la familia latinoamericana, caracterizados por una profunda y rápida caída en la tasa de fecundidad. Las mujeres en la región están teniendo la mitad de hijos que sus madres hace tres o cuatro décadas. La caída de la tasa de fecundidad, junto con el aumento de la esperanza de vida, modifica estructuralmente el funcionamiento de los hogares y las sociedades. Estas se encuentran próximas a obtener un bono demográfico asociado a una favorable relación entre individuos laboralmente activos y pasivos, con potenciales efectos positivos sobre la cohesión social. En particular, se esperan aumentos en la disponibilidad de bienes por habitantes, reducción de las desigualdades de ingresos y de oportunidades, así como una mayor igualación de género.

El segundo eje de análisis es la división del trabajo en los hogares. El desarrollo más importante en la actualidad es la progresiva incorporación de la mujer al mercado del trabajo. Este proceso es empujado por factores económicos

que han aumentado el costo de oportunidad del tiempo de la mujer, así como por variables culturales y demográficas que facilitan la salida de la misma al espacio de lo público. Hay efectos esperados en materia de reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos, pero especialmente en torno a la autonomía de las mujeres y al lugar que ocupan en la sociedad; todos ellos contribuyentes a un mayor grado de cohesión social.

Un tercer eje de estudio son los adultos mayores, una población que está creciendo en términos relativos y que alcanzará máximos históricos en las próximas décadas. Este grupo requiere financiamiento, provisión de salud y dispositivos de cuidado, los cuales pueden ser provistos a través de distinto tipo de arreglos sociales según el grado de participación de la familia y del Estado. La forma como la sociedad enfrenta este tema es relevante para la cohesión social, puesto que dice relación con la inclusión o exclusión de un importante sector de la sociedad.

El cuarto eje de análisis está referido a los tipos de familia existentes en la región. La evidencia disponible establece que las modalidades alternativas al matrimonio tienen larga data en determinados países y grupos socioeconómicos, originadas en factores relacionados con la tradición local y la debilidad del Estado. También hay evidencia de incrementos recientes en las formas alternativas al matrimonio, que se asociarían con nuevos patrones culturales y sociales. El tema es relevante en la cohesión social por sus efectos en la socialización de los niños y la calidad de su inserción social cuando adultos. También se explora la relación entre el tipo de familia y aspectos subjetivos de la cohesión social, como son la sociabilidad, la confianza en los demás y las percepciones de movilidad social.

Finalmente, el capítulo se refiere al rol de la familia en la transmisión de la desigualdad socioeconómica. Esta es una materia de particular interés para los países de América Latina, si se considera que se trata de uno de los componentes más débiles de su cohesión social. Los principales canales de reproducción de la desigualdad a través de las familias son la asociación de pares socioeconómicos en la formación de las parejas y el peso que tiene el hogar paterno en la formación de las competencias de las nuevas generaciones.

El capítulo se organiza sobre la base de cinco secciones principales, en las cuales se desarrollan cada uno de los ejes temáticos descritos. A esto se suma una breve sección final de conclusiones.

Las temáticas descritas tienen evidente interrelación entre sí, puesto que responden a un mismo grupo de factores subyacentes que determina las decisiones de fecundidad, trabajo y conformación de los hogares. Su tratamiento por separado responde a consideraciones analíticas y de claridad expositiva, considerando que hay una compleja red de relaciones de causa y efecto que aún no son bien entendidas.

En cada caso se realiza una discusión de contexto sobre la base de elementos analíticos, se presenta la evidencia empírica disponible para la región y

se discuten las implicancias para la cohesión social. Hay que consignar que la información disponible sobre temas de familia es escasa y que la mayor parte de las veces se origina en bases de datos que han sido creadas para otro tipo de propósito. En sí mismo, tal hecho muestra que los temas de la familia han tenido un lugar secundario en las agendas de la investigación social y de la política pública en los países de la región.

Se debe subrayar que los temas de la familia están estrechamente vinculados con los de la mujer. La mayoría de los grandes cambios que caracterizan a la familia tienen por protagonista principal a la mujer. Esta ha adquirido mayor peso y presencia en la vida pública, en un proceso marcado por las tensiones propias de la transición desde sociedades paternalistas que las relegaban a un rol secundario en el hogar o en la economía de subsistencia. Para muchos autores, el concepto de familia esconde la existencia de relaciones de poder y subyugación al interior de los hogares; de modo que los cambios que experimenta la familia pueden ser reinterpretados como modificaciones en esas relaciones de poder a favor de arreglos más igualitarios.

Asimismo, el término «familia latinoamericana» debe ser relativizado, puesto que no hay un solo tipo de familia, sino que coexisten familias nucleares, monoparentales, consensuales, etc. Por otra parte, hay diferencias importantes entre países y entre grupos socioeconómicos, que dan lugar a muy distintas formas familiares. El texto intenta distinguir la realidad a nivel de países y grupos socioeconómicos, pero ello es necesariamente acotado en el contexto de la información disponible.

También hay que precisar que el eje del análisis es la familia constituida a nivel de hogares. Esta es la estructura familiar más relevante en términos de la interrelación entre familia y sociedad. La elección del hogar también está determinada por la información disponible, puesto que las principales fuentes de datos disponibles son encuestas de hogares.

I. Fecundidad, demografía y cohesión social

Una de las decisiones familiares más relevantes en la conformación de los hogares y las sociedades es la fecundidad o número de hijos que tienen las mujeres en su período fértil[1]. Una sociedad donde las mujeres tienen un promedio de cuatro hijos es radicalmente distinta a una sociedad con dos hijos por mujer,

[1] La tasa de fecundidad global es el número de hijos promedio por mujer. Se calcula para cada año calendario como el promedio del número de hijos que tiene cada cohorte de mujeres en edad fértil (ponderada por el tamaño de la respectiva cohorte).

puesto que configuran escenarios en cuanto a la estructura económica, social y demográfica. Las diferencias en la tasa de fecundidad son también constituyentes de hogares que difieren en tamaño, recursos, distribución del tiempo, etc.

1. Caída de la fecundidad

La mayor parte de los países del mundo ha experimentado una fuerte caída en la tasa de fecundidad en las últimas décadas. La tendencia fue iniciada por los países desarrollados en la primera mitad del siglo XX y posteriormente seguida por los países de otras regiones, con la principal excepción de África.

En América Latina, la caída en la fecundidad ha sido especialmente fuerte y rápida. Hacia inicios de la década de 1960 las mujeres en la región tenían en promedio 6,2 hijos; actualmente tienen 2,9 hijos, menos de la mitad del nivel inicial[2]. La mayor parte de los países de la región exhiben una reducción de la tasa de fecundidad a la mitad o menos de su nivel en la década de 1960. Las excepciones son Argentina y Uruguay, donde la tasa actual es cercana a la inicial. Ello ocurre porque las mujeres de esos países ya tenían alrededor de tres hijos en promedio en 1960, siendo seguidas a gran distancia por las chilenas con 5,3 hijos por mujer, cuando la norma de los países latinoamericanos a esa época era entre 6 y 7,4 hijos promedio por mujer. El comportamiento atípico de Argentina y Uruguay ha sido relacionado con las inmigraciones masivas recibidas a inicios del siglo XX por parte de europeos que habrían mantenido y difundido los comportamientos reproductivos que por tal época caracterizaban a sus naciones de origen (Atanasio y Szekely 2003).

La caída generalizada de las tasas de fecundidad ha tenido como resultado que las mujeres de la mayor parte de los países de la región están teniendo menos de tres hijos en promedio. Los casos más rezagados de la región corresponden a los países más pobres y/o más rurales —Honduras, Nicaragua, Bolivia, Paraguay y Guatemala—, donde cada mujer está teniendo en promedio entre 3,3 a 4,6 hijos. Vale decir, el «exceso de natalidad» continúa siendo un tema en los países menos desarrollados, particularmente en los grupos de menor nivel

[2] Dos precisiones a estas cifras. Primero, estas incluyen a todas las mujeres; si solo se consideran a las mujeres que son madres, se tiene que el número promedio de hijos es alrededor de 10% más alto. Segundo, para evaluar el impacto de la fecundidad en la población es preciso ajustar la tasa de fecundidad por la mortalidad infantil, puesto que no todos los nacidos sobreviven al año de vida. A inicios de la década de 1960 moría alrededor de un niño por cada diez nacidos vivos; la cifra actual es un tercio de la anterior, de modo que las tasas de fecundidad ajustadas por mortalidad infantil son 5,6 y 2,8, respectivamente. Todas estas cifras, en detalle, están disponibles en los anexos a este capítulo en www.cieplan.cl/cohesionsocial.

socioeconómico. En Bolivia, Honduras, Guatemala y Ecuador las mujeres con menor nivel de escolaridad siguen teniendo más de cinco hijos en promedio, una situación que se originaría en la falta de acceso a métodos anticonceptivos eficaces antes que a un mayor número deseado de hijos (Chackiel y Schkolnik 2004).

La caída en la tasa de fecundidad tiene dos efectos principales sobre la demografía de las sociedades: reduce el tamaño futuro de la población y modifica la estructura de edades. El primer efecto se origina en la relación directa que hay entre la tasa de fecundidad, la esperanza de vida y el tamaño de la población: a mayor fecundidad, más numerosa será la población del país, y a más esperanza de vida, mayor será el número de personas que conviven en el país para una determinada tasa de fecundidad[3]. El segundo efecto de la caída en la fecundidad es el cambio en la estructura de edades de la población: un menor número de nacimientos reduce la proporción de menores, modificando la estructura de edades o pirámide poblacional. Por otra parte, los crecientes incrementos en la expectativa de vida que caracterizan a la población latinoamericana implican aumentos en la fracción de adultos mayores. En conjunto, estos fenómenos tienen efectos profundos en la relación entre personas laboralmente activas y pasivas, con repercusiones sobre la estructura económica y social de los países.

TASA DE REPRODUCCIÓN

Una tasa de fecundidad de 2,1 hijos por mujer ha sido definida como la tasa de reproducción en el contexto de los países desarrollados, puesto que es consistente con una población de tamaño fijo. La aritmética es simple: si cada mujer tiene dos hijos, y en ausencia de mortalidad infantil y otros factores constantes, la población no se modifica. Considerando que un porcentaje de los nacidos morirá antes de convertirse en adultos, la tasa de reproducción se ajusta a la citada cifra de 2,1. Japón, por ejemplo, exhibe en la actualidad una tasa de fecundidad de 1,4 hijos por mujer, muy inferior a la tasa de reproducción: para el año 2050 se proyecta que la población japonesa habrá descendido en una cuarta parte, de 127 millones actuales a 95 millones. En América Latina, Chile presenta la menor tasa de fecundidad en la actualidad, cercana a 2,0. Otros países de la región, como Uruguay, Argentina, Brasil y Costa Rica, se sitúan marginalmente por arriba de la citada tasa de reemplazo, proyectándose que alcanzarán este umbral en los próximos años.

[3] Una tercera variable a considerar son los flujos migratorios, que han cobrado especial importancia en algunos países de la región.

2. Efectos sobre los hogares

La fecundidad es una variable que se decide al interior de los hogares, sobre la base de consideraciones relacionadas con las preferencias por los hijos, los costos de oportunidad asociados, los proyectos alternativos de vida de las parejas, etc. El acceso a medios anticonceptivos, por su parte, torna independientes las decisiones de la fecundidad respecto de la vida sexual, facilitando la efectividad de las consideraciones mencionadas previamente.

Las decisiones de fertilidad tienen un efecto de primer orden en la estructura de los hogares. Ello no debiera sorprender, puesto que se trata precisamente de decisiones sobre el tipo de familia (hogar) que se desea conformar. En particular, la baja en la fecundidad representa un bono demográfico para los hogares, consistente en incrementos en el ingreso disponible y en el tiempo de los adultos. Para efectos ilustrativos considérese el caso representativo de un hogar con cinco hijos y dos adultos, propio de décadas previas, y otro hogar con dos hijos y dos adultos, propio de la época actual: el hogar actual tiene un ingreso per cápita 75% más elevado, a igualdad del ingreso total disponible, así como una liberación sustancial del tiempo debido a la reducción a dos quintas partes del período del ciclo de vida dedicado a la crianza.

Las decisiones que toman las familias en el ámbito de la fecundidad están influenciadas por un conjunto de determinantes sociales, que tienen un rol importante detrás de la reducción en la tasa de fecundidad en las décadas recientes. Entre estos destaca un aumento en el costo de oportunidad del tiempo de la mujer. Las experiencias de desarrollo económico son acompañadas por aumentos en la escolaridad y una mayor disponibilidad de empleos remunerados en el mercado laboral. Como resultado, las mujeres tienen a su alcance oportunidades más atractivas de desarrollo en el ámbito del trabajo remunerado, con el consiguiente incentivo a reducir el tiempo disponible para la crianza de hijos. Un desarrollo relacionado es el cambio cultural en materia del rol que debe cumplir la mujer en la sociedad, desde la dedicación exclusiva a la procreación y cuidado de los niños hacia una situación de autonomía e igualación de roles respecto del hombre.

La masificación de medios anticonceptivos, que tiene lugar desde la década de 1960, desempeña un importante papel en la reducción observada en la tasa de fecundidad. Además, posibilita una mejor planificación de los períodos de embarazo y facilita la inserción laboral de la mujer. No obstante lo anterior, la fecundidad en muchos países desarrollados empieza a caer en el período previo a la introducción de los anticonceptivos modernos; de modo que este es un factor que facilita el control de la natalidad, pero que no la explicaría.

Otro tipo de explicación se centra en la «calidad» de los hijos. Se postula que un incremento en el ingreso per cápita posibilita el financiamiento de actividades que favorecen la calidad en el desarrollo de los niños, tales como más y mejor cuidado prenatal, desarrollo temprano, nutrición, educación, salud y otros relacionados. Considerando que cantidad y calidad interactúan en forma multiplicativa, puesto que la mayor calidad debe distribuirse en todos los hijos, se puede demostrar que aumentos en el ingreso per cápita inducen aumentos en la calidad, pero caídas en la cantidad deseada de hijos (Becker 1981; Willis 1973).

Es probable que detrás de la caída en la fecundidad estén presentes todos los factores citados, puesto que habría una determinación conjunta de materias tales como la prolongación de la escolaridad, la emancipación de los roles tradicionales de género, la demanda por anticonceptivos y el consiguiente control del cuerpo, la participación laboral y el número de hijos, entre otras variables de decisión también conjunta (tipo de relación de pareja, edad de la madre en el primer parto, espaciamiento de los nacimientos, etc).

Resulta también evidente que todas estas materias tienen por protagonista central a la mujer. La mujer cambia y, por tanto, cambia la familia. El efecto en los hombres tiene un carácter más bien secundario.

MATERNIDAD Y TRABAJO REMUNERADO DE LA MUJER

La posibilidad de conciliación de la maternidad y el trabajo remunerado de la mujer se ha convertido en una variable fundamental para explicar la tasa de fecundidad en los países más desarrollados, y jugará un rol cada vez más importante en los países de la región. Así, la tasa de fecundidad es más alta en los países nórdicos que en los países mediterráneos de Europa, situación que podría parecer extraña si se considera el peso que han tenido la Iglesia católica y los valores tradicionales en estos últimos. Sin embargo, la causa reside en la estructura de beneficios que la política social entrega a las familias en ambos casos (Esping-Andersen 1999). En los países nórdicos, bajo el concepto de derechos individuales, hay mayor entrega de beneficios a miembros de las familias, lo cual facilita la participación laboral de la mujer y la conciliación del trabajo fuera del hogar con la maternidad. En cambio, en los países mediterráneos predomina una visión de la política social basada en una familia tradicional, habiendo menos cobertura de beneficios sociales y siendo más difícil conciliar el trabajo de la mujer con su opción de maternidad. Frente a esta situación, las mujeres españolas y las italianas han optado por el trabajo remunerado en desmedro de la tenencia de hijos.

3. Transición demográfica

Hace ya más de 200 años Thomas Malthus publicó un trabajo pionero en la materia, postulando que el eje del desarrollo de las sociedades era la relación entre la tasa de crecimiento de la población y la tasa de crecimiento de los alimentos. El determinismo malthusiano fue superado por el progreso tecnológico que liberó a las sociedades de la restricción alimenticia, pero los aspectos poblacionales siguen constituyendo uno de los ejes de la dinámica social. La variable demográfica representa una pieza fundamental en el funcionamiento de las sociedades. La tasa de fecundidad, la expectativa de vida y la estructura de edades de la población son determinantes en las estructuras económicas y sociales; a su vez, son influenciadas por estas a través de una compleja interrelación de causas y efectos.

Las tasas de fertilidad y de mortalidad siguen trayectorias conocidas en el tiempo, dando lugar a la denominada transición demográfica. Esta tiene como punto originario un estado estacionario caracterizado por tasas elevadas de fertilidad y de mortalidad que resultan en un nivel de población bajo y plano, afecto a perturbaciones transitorias por la acción de plagas, sequías y guerras. La transición demográfica se inicia con el descenso de la tasa de mortalidad por causas infecciosas, producto de inversiones en salud pública y el mayor conocimiento de las causas de las enfermedades. Un aspecto particularmente importante es el descenso en la mortalidad de los niños, quienes son en especial vulnerables a las enfermedades infecciosas, dado que sus organismos no han construido todavía defensas naturales. El resultado es una expansión de la población de menores, que caracteriza la primera fase de la transición demográfica. La segunda etapa de la transición demográfica tiene por eje la caída de la tasa de fecundidad, reduciendo la proporción de los menores en la población. Junto al crecimiento inercial de las cohortes precedentes, ella produce un aumento relativo de la población en edad de trabajar. La transición termina cuando la tasa de fecundidad se aproxima a la tasa de mortalidad y la población tiende a estabilizarse. La estructura de edades se equilibra, dado que la participación relativa de las distintas cohortes tiende a converger a un nuevo estado estacionario, caracterizado por una población estable en el contexto de tasas bajas de fecundidad y mortalidad.

La mayor parte de los países latinoamericanos están ingresando o está cerca de ingresar a la segunda fase de la transición demográfica. Esta se caracteriza por una favorable relación entre la población económicamente activa y pasiva, denominada «bono demográfico». Este bono está asociado con un aumento en la disponibilidad de bienes por habitante y una ampliación en la distribución de

oportunidades. Se trata, como se verá en seguida, de condiciones que favorecen la cohesión social, aun cuando no necesariamente la garantizan.

a) Disponibilidad de bienes por habitante

La variable demográfica tiene efectos sobre el crecimiento de las economías a través de los cambios asociados en la estructura de edades y en la tasa de dependencia. La aritmética asociada es simple: mientras mayor sea la proporción de población activa respecto a la población pasiva, más favorable es la relación entre el producto que genera la población que trabaja y las necesidades de la población. Consiguientemente, mayor es el ingreso per cápita del país, así como los excedentes para financiar el ahorro y la inversión con efectos positivos en el crecimiento de las economías.

TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y DISPONIBILIDAD DE BIENES: UNA MEDICIÓN EMPÍRICA

La relación entre la transición demográfica y la disponibilidad de bienes por habitante es documentada en el estudio de Behrman, Duryea y Szekely (2003), quienes estiman empíricamente el impacto de la variable demográfica sobre un conjunto de resultados socioeconómicos utilizando datos para países de todas las regiones en una larga serie de tiempo. La metodología consiste en regresiones de panel a nivel de países, controlando por efectos fijos para cada país y por efectos temporales comunes al conjunto de países. La variable demográfica se mide a través de la edad promedio de la población, dado que existe una relación directa entre ambas variables: a mayor promedio de edad, en efecto, más avanzada está la transición demográfica. Los resultados muestran que el ingreso per cápita crece a medida que se incrementa la edad promedio de la población, y que la tasa de ahorro presenta una evolución en forma de *U* invertida respecto de la edad promedio de la población: ocurre así algo semejante a lo que sucede a nivel de los hogares, que ahorran en la etapa media del ciclo familiar para luego desahorrar en el ciclo final. Los efectos citados difieren según regiones geográficas, así como de acuerdo al tipo de políticas macroeconómicas seguidas en materias como la apertura al comercio exterior y la profundidad del mercado financiero.

La experiencia de crecimiento económico más importante de los últimos tiempos ocurre en el sudeste de Asia. Entre los años 1960 y 1990 el ingreso per cápita de China, Hong Kong, Singapur, Corea del Sur, Japón y Taiwán

creció a una tasa promedio de 6,0%, lo que equivale a prácticamente quintuplicar la disponibilidad de bienes por habitante en el referido período. En el estudio de Bloom y Williamson (1998) se muestra que alrededor de un tercio de la tasa de crecimiento que exhibieron estas economías habría sido explicada por una rápida transición demográfica. Las sociedades que ofrecen tal perspectiva de progreso material tienen que resultar necesariamente atractivas para sus habitantes, a igualdad de otro tipo de factores. Ello ha sido formalizado en la hipótesis de la expectativa de movilidad individual ascendente en el tiempo, que postula que las sociedades que ofrecen oportunidades de progreso material tienden a ser estables social y políticamente, aun cuando exhiban grados elevados de desigualdad en el presente (Graham y Pettinato 1999). En la medida que la transición demográfica se asocie con mejores expectativas de crecimiento económico, se sigue que la primera es un factor que favorece la cohesión social.

b) Distribución de oportunidades por grupos socioeconómicos

El bono demográfico está asociado con una mejor distribución de oportunidades, puesto que aumenta los recursos que tanto los hogares como la política social pueden destinar a la formación de capacidades en niños y jóvenes. Aquí el elemento clave es que la caída en la tasa de fecundidad es relativamente mayor en los grupos ubicados más abajo en la escala socioeconómica. Esto ocurre porque los factores que determinan la tasa de fecundidad tienden a distribuirse más parejamente entre mujeres de diferente estrato socioeconómico a lo largo del tiempo, después de presentar grandes diferencias en las primeras etapas del proceso. Este es el caso de variables como los años de escolaridad de la mujer, la tasa de ocupación en empleos formales y el acceso a servicios reproductivos, entre otros factores. Por tanto, la brecha en el número de hijos por mujer tiende a cerrarse a lo largo de la distribución socioeconómica: es más, esta igualación de la fecundidad constituye un requisito para que los países alcancen tasas promedios de 2,0 o menos hijos por mujer.

El caso de Chile ilustra el fenómeno que se viene de indicar. Larrañaga (2006) utilizando información de los censos de población clasifica a las mujeres en cuartiles de nivel socioeconómico, definidos según nivel educacional. El número promedio de hijos por mujer en el cuartil inferior desciende desde 5,7 a inicios de la década de 1960 hasta 2,9 hacia inicios de 2000, mientras que en el cuartil superior la caída es de alrededor de 3,0 a 1,9 hijos. La brecha de fecundidad entre los respectivos estratos se reduce de 2,7 hijos por mujer a 1,0 hijos por mujer. Al mismo tiempo, se estrechan las diferencias de los niveles

de escolaridad y de las tasas de participación laboral entre mujeres de distinto estrato socioeconómico.

La baja en la tasa de fecundidad de los grupos de menor nivel socioeconómico favorece una mejor distribución de oportunidades a través de dos canales. Primero, los hogares pueden asignar una mayor cantidad de recursos monetarios y de tiempo a cada hijo, favoreciendo el proceso de acumulación de competencias cognitivas y no cognitivas. A estos efectos hay una evidente diferencia entre tener seis hijos que tres hijos por hogar, como ocurre en el caso del estrato socioeconómico bajo en Chile. La sustitución de un mayor número de hijos por una mayor calidad en la formación de cada uno de ellos es uno de los postulados básicos de la teoría del capital humano (Becker 1981). Segundo, la caída en la proporción de menores en la población de estratos medios y bajos permite reasignar los recursos fiscales que se destinan a financiar la salud y educación de estas poblaciones, incrementando los recursos por niño atendido en escuelas o consultorios de salud. La liberalización de recursos fiscales tiene particular importancia en la etapa intermedia de la transición demográfica, previo a que se produzca el envejecimiento de la población y aumenten los requerimientos de salud y pensiones de la tercera edad.

En el estudio comparativo de países realizado por Behrman et al. (2003), se muestra que el gasto en educación como porcentaje del PGB se mantiene relativamente constante, pero el gasto por estudiante aumenta a medida que las sociedades envejecen, con efectos positivos en la calidad de la formación de capital humano. Asimismo, el gasto en salud como porcentaje del PIB tiene la forma de *U*, siendo más alto cuando las sociedades son más jóvenes o más viejas; un resultado previsible si se considera el perfil de gasto en salud a través del ciclo de vida de las personas.

Una distribución más igualitaria de oportunidades es sin duda una condición favorable para la cohesión social, puesto que corresponde a una sociedad más justa respecto de las expectativas de desarrollo de su población. A igualdad de otros factores, ello deriva en una aceptación más amplia de las reglas del juego y una consiguiente mayor estabilidad política y social[4].

[4] El diferencial en las tasas de fecundidad puede también tener efectos en la distribución de ingresos. En Chile, por ejemplo, entre los años 2000 y 2006 se produce una importante baja de la desigualdad. Uno de los factores clave de esta declinación —y generalmente poco analizado— es la caída en el número de personas menores de 15 años en los hogares de la mitad inferior de la distribución, relacionado con la ya citada reducción de la fecundidad en las mujeres de menor estrato socioeconómico (Larrañaga y Herrera 2007).

c) Distribución de oportunidades por género

La caída en la tasa de fecundidad tiene un efecto importante en la igualación de oportunidades de hombres y mujeres para desarrollar sus proyectos de vida; vale decir, en el tránsito desde una sociedad con características patriarcales, en la cual la mujer está relegada a las labores de casa en una relación de subyugación, hasta otra donde ella dispone de tiempo y de recursos que le permiten convertirse en una persona autónoma. En esto la participación laboral es clave, por sus efectos sobre la independencia económica y la salida de la mujer al ámbito público.

La relación entre fecundidad y autonomía de la mujer está dada por la disponibilidad y oportunidad de los tiempos para el trabajo remunerado. Una mujer que tiene dos hijos separados por dos años debe destinar cuatro años a la etapa intensiva de cuidado infantil (hasta los tres años de vida del niño). Si se considera que la vida productiva de una mujer egresada de la educación secundaria es alrededor de 45 años (entre los 20 y los 65), se sigue que, en el caso descrito, el período de cuidado más intensivo representaría menos del 10% de su tiempo productivo. Un promedio de dos hijos es la tendencia actual en los países con mayor desarrollo en América Latina. En la década de 1960 el número promedio de hijos tendía a cinco por mujer. En este caso se requería un tercio del tiempo productivo de la mujer, considerando que el tiempo de cuidado intensivo se extendía fácilmente hasta los cinco años de vida del niño.

No se trata tan solo de un asunto de la cantidad de tiempo dedicado a la crianza, sino de la distribución del tiempo en el ciclo de vida de las mujeres. La fecundidad elevada requiere ocupar el ciclo joven de la vida de la mujer (desde los 20 ó 25 años de vida). Ello significa postergar la entrada al mercado laboral hacia una edad intermedia, con efectos negativos sobre la dotación de capital humano y el salario disponible en el mercado del trabajo. El capital humano se forma en el sistema escolar y en la propia experiencia laboral; por tanto, una mujer que se integra a los 35 ó 40 años de edad al mercado laboral ha depreciado los conocimientos adquiridos en la escuela y no ha acumulado competencias en el trabajo. Igual situación ocurre con la persona que se reintegra en el mercado laboral después de una larga ausencia (diez o quince años). El salario disponible en este caso puede ser lo suficientemente bajo para desalentar la entrada.

La igualdad de género contribuye a la cohesión social. Ello es claro si se considera que las mujeres conforman fácilmente la mitad de la población. Si esta mitad tiene posibilidades de desarrollo y realización semejante a la otra mitad, es indudable que se expanden los ámbitos de progreso de las sociedades,

en sus dimensiones económica, social y política. No está de más señalar que la autonomía de la mujer, basada en relaciones de género más igualitarias, no tiene por qué significar la debilitación de la familia.

II. La división del trabajo en los hogares

La producción y distribución de los bienes y servicios es un aspecto clave en la organización de las sociedades. Hay tres ámbitos principales donde ello ocurre en las sociedades actuales. La mayor parte de los bienes se producen a través del mercado con la participación de oferentes y demandantes cuyas decisiones están basadas en un sistema de precios que coordina las acciones individuales. Un segundo ámbito de producción son los hogares donde se producen servicios para su propio consumo, como puede ser el caso de la preparación de alimentos, el aseo de la vivienda, el cuidado de niños y ancianos, etc. Un tercer productor de bienes y servicios es el Estado, que tiende a hacerse cargo de la provisión de servicios sociales y de bienes públicos que se distribuyen en forma gratuita o parcialmente subsidiadas a la población.

Por su parte, los hogares conforman unidades que actúan con una lógica de conjunto en la asignación del tiempo de sus miembros entre actividades productivas —sea en el mercado o dentro del mismo hogar— y actividades no productivas, incluyendo estudios, recreación, consumo, etc. Hay que aclarar que este proceso puede ocurrir en el marco de relaciones no igualitarias entre los miembros del hogar.

1. La evolución histórica

En las sociedades preindustriales la producción consistía preferentemente en bienes agrícolas en cuya explotación participaban la mayor parte de los miembros de la familia, incluidos mujeres y niños. La familia podía ser la propietaria de una pequeña propiedad agrícola o trabajar en tierras pertenecientes a terceros. En cualquier caso las técnicas de producción eran precarias y consiguientemente la productividad del trabajo muy baja, obligando a la asignación de grandes cantidades de tiempo de trabajo por parte de todos los miembros de la familia para obtener producción a nivel de subsistencia.

La industrialización fue originada por los descubrimientos tecnológicos de fines del siglo XVIII y significó el traslado de la producción a plantas físicas ubicadas fuera de los hogares. La introducción del transporte público hizo posible la separación física entre los hogares y las fábricas, con efectos sobre

la escala de producción, la división del trabajo y el aumento de la productividad (Coleman 1990). El trabajador recibe ahora un salario como retribución a la mano de obra que aporta a la producción, el cual representa capacidad de compra sobre la creciente disponibilidad de bienes y servicios. La expansión de la industria y de los servicios relacionados se realiza en torno a ciudades, induciendo importantes procesos de inmigración y urbanización.

El incremento de la productividad posibilita la especialización del trabajo de los miembros del hogar, puesto que no es necesario que toda la mano de obra deba ser asignada a producir los bienes de consumo básico. Así se produce la división del trabajo entre el trabajo asalariado fuera del hogar, típicamente a cargo del hombre adulto, y el trabajo en labores domésticas, que estará a cargo de la esposa o conviviente. Esta asignación del tiempo de trabajo tiene raíces en la naturaleza física de la producción agrícola, siendo posteriormente incorporada en roles culturales de género, como ocurre con el estigma social que reprueba el trabajo de la mujer casada en la industria manufacturera en épocas pasadas (Goldin 1995)[5].

A lo largo del siglo XX se produce una creciente incorporación de la mujer al mercado laboral, redefiniendo los roles de hombres y mujeres en la división del trabajo. Este proceso es inducido por el aumento de los salarios, lo que tiene su origen en una mayor demanda por empleo asociada a la expansión de las economías, así como a incrementos en la dotación de capital humano derivados de la mayor cobertura de los sistemas educacionales. Por su parte, el trabajo doméstico puede ser sustituido por bienes electrodomésticos, la compra de servicios domésticos y la adquisición de bienes en el mercado (por ejemplo, alimentos preparados). Paralelamente, se produce la caída en la fecundidad que libera el tiempo de las mujeres y facilita su inserción laboral.

Sin embargo, la sustitución del trabajo en el hogar es acotada y obliga la mayor parte de las veces a que la mujer que se integra al mercado del trabajo tenga que compatibilizar el trabajo remunerado y las labores domésticas. Ello ocurre particularmente en el caso de la mujer de estratos medios y bajos, considerando el costo de acceso a los sustitutos del trabajo doméstico. Una de las razones del encarecimiento de los servicios domésticos es su carácter intensivo en tiempo personal, que no admite mejoras tecnológicas. Ello explica su eventual desaparición en los países con mayor nivel de ingreso per cápita, salvo aquel provisto por inmigrantes[6].

---

[5] Las normas sociales son funcionales en la medida que refuerzan los comportamientos que son acordes con los objetivos de sus beneficiarios (Coleman 1990). En las relaciones de género abundan normas disjuntas que se originan en una desigual distribución de poder entre hombres y mujeres.

[6] Los límites de los aumentos de productividad en los servicios personales es una hipótesis desarrollada por Baumol (1972).

La incorporación del Estado como un importante oferente de bienes y servicios es relativamente reciente. La provisión pública sigue criterios distintos a los utilizados en los hogares o los mercados. Un primer criterio es la oferta de bienes públicos que los mercados no proveen porque sus beneficios trascienden el ámbito individual y a la disponibilidad de pago que cada individuo estaría dispuesto a realizar. Un segundo criterio es la lógica redistributiva, que quiebra la relación entre los recursos del hogar y el acceso al consumo que caracteriza a la provisión a través de los otros mecanismos.

TRABAJO EN EL HOGAR Y POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DE SUECIA

La política pública puede facilitar la división del trabajo en el hogar a través de la entrega de transferencias monetarias y de servicios de educación y salud. Sin embargo, la provisión pública de servicios que sustituyen directamente el trabajo en el hogar es bastante acotada, como en el caso del cuidado infantil y de ancianos. Suecia es uno de los países que más ha profundizado la socialización de los servicios domésticos, para lo cual ha desarrollado una extensa oferta de servicios públicos que emplea preferentemente a mujeres. Esta política pública contribuye a explicar la elevada tasa de participación femenina en su fuerza de trabajo, así como la reducción de la pobreza, puesto que paga salarios institucionales a mujeres que tendrían una baja remuneración en el mercado. Sin embargo, como lo señala Rosen (1996), en Suecia una parte de las mujeres trabaja en guarderías infantiles cuidando a los niños de otras madres que trabajan cuidando a los padres de las primeras.

La relación entre la política social y la familia da lugar a distintos regímenes de bienestar (Esping-Andersen 1999). En el contexto de los países desarrollados recibe la denominación de familiarismo, aquel régimen de bienestar que atribuye a la familia la responsabilidad principal por el bienestar material de sus miembros. En estos casos el Estado asume un rol subsidiario, de modo que provee recursos solo cuando la familia no dispone de medios económicos suficientes para sustentar a sus miembros. En cambio, un régimen de desfamiliarización es aquel donde el Estado entrega derechos sociales a los individuos, con prescindencia de los medios económicos que poseen sus respectivas familias. La caracterización del régimen de bienestar en los países desarrollados se define en función del rol que juega el Estado. Tal situación sería poco aplicable a los países en desarrollo, considerando que

uno de los rasgos principales de la falta de desarrollo es la precariedad de las instituciones públicas[7].

2. Incorporación de la mujer al mercado del trabajo

Los países de América Latina están viviendo un importante cambio en la organización del trabajo de los miembros de los hogares, cuya manifestación principal es el progresivo desplazamiento de las mujeres hacia trabajos remunerados fuera del hogar —aunque también hay casos en que el trabajo ocurre en el hogar, como es el caso de pequeños comercios, trabajo a pedidos, etc. Esta evolución replica la experiencia de los países desarrollados durante el siglo pasado, cuando se produce una masiva incorporación de la mujer en puestos de trabajo remunerados. En los países del norte y centro de Europa, por ejemplo, la tasa de participación laboral de las mujeres se ha equiparado a los hombres en niveles superiores a un 80% para edades entre 25-54 años. Ello supone la participación masiva de la mujer en el mercado del trabajo, más allá de su estrato socioeconómico, estado civil o número de hijos. Tal situación ocurre en contextos donde se hace posible la conciliación entre el trabajo remunerado y el tiempo dedicado al cuidado de los hijos.

a) Niveles de participación

Actualmente, la tasa de participación de la mujer en América Latina alcanza en promedio un 64% para el grupo entre 25 y 39 años y un 55% para aquellas entre 40 y 65 años. La Tabla II-1 sintetiza las tendencias registradas a nivel de grupos de países según nivel de desarrollo[8]. Los incrementos en la tasa de participación no están restringidos a los grupos más educados. Todo lo contrario, los aumentos más importantes ocurren en el caso de las mujeres con escolaridad

---

[7] Ver capítulo 3 en este mismo volumen para una aplicación de la conceptualización de Esping-Andersen en el contexto de América Latina.

[8] Los datos son promedios simples a nivel de países y provienen de encuestas de hogares. El procesamiento de la información fue realizado por Cedlas en la Universidad de la Plata. Para mayor información visitar anexos a este capítulo en www.cieplan.cl/cohesionsocial, donde se incluye información para 17 países que fueron clasificados en tres grupos (i) ingresos bajos: Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Guatemala y Honduras; (ii) ingresos medios: Brasil, Perú, Colombia, Panamá, Venezuela, Paraguay y El Salvador; (iii) ingresos altos: Argentina, Chile, Costa Rica, México y Uruguay. Se excluye a Honduras y Ecuador, países en que se dispone de información para un solo año.

baja, considerando solo el grupo de 25 a 39 años de edad para aislar el efecto de la escolaridad del efecto cohorte. El resultado no debe extrañar si se considera que las mujeres de alta escolaridad ya presentaban tasas elevadas de participación, de modo que el crecimiento ocurre en los grupos con bajo nivel inicial de participación. Algo similar debe ocurrir a nivel del estado civil, puesto que el crecimiento en participación tiene que estar concentrado en las mujeres casadas o convivientes[9]. Así se demuestra en la experiencia de los países desarrollados, puesto que los grandes cambios en la tasa de participación de la segunda mitad del siglo XX se producen con la incorporación masiva de la mujer casada al mercado del trabajo[10].

Tabla II-1
TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL DE LA MUJER
EN AMÉRICA LATINA SEGÚN EDAD Y ESCOLARIDAD
(Circa 2004, promedios simples)

		Países según nivel de ingreso per cápita			
		Bajo	*Medio*	*Alto*	*Todos*
Edad	15 a 19 años	29,8	31,3	20,7	27,7
	20 a 24 años	46,8	56,2	52,8	52,5
	25 a 39 años	59,5	67,4	61,9	63,5
	40 a 65 años	55,4	56,6	51,8	54,9
	Todos (15 a 65 años)	50,6	56,4	51,0	53,1
Escolaridad (25-39 años)	Primaria	53,4	58,1	48,1	53,8
	Secundaria	69,4	68,6	62,0	66,9
	Superior	83,4	85,8	82,6	84,2

Fuente: elaborado sobre la base de tabulaciones de encuestas a hogares. Para mayores detalles consultar anexos al capítulo en www.cieplan.cl/cohesionsocial.

[9] No se dispone de estadísticas comparables en el tiempo para la participación de la mujer según estado civil en Latinoamérica.

[10] El punto es aritmético, puesto que si la mayor parte de las mujeres adultas son casadas, la única forma que aumente la tasa promedio de participación es a través de la incorporación de este grupo.

Tabla II-2
CAMBIOS EN LA TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL
DE LA MUJER EN AMÉRICA LATINA
(Circa 1990-2004, promedios simples)

		Países según nivel de ingreso per cápita			
		Bajo	*Medio*	*Alto*	*Todos*
Edad	15 a 19 años	2,3	1,8	-2,9	0,3
	20 a 24 años	1,4	7,7	4,7	5,5
	25 a 39 años	7,6	10,4	12,2	10,4
	40 a 65 años	10,6	12,3	14,8	12,8
	Todos (15 a 65 años)	6,7	9,4	10,3	9,1
Escolaridad (25-39 años)	Primaria	6,4	10,8	10,3	9,7
	Secundaria	8,8	4,5	8,3	6,6
	Superior	7,6	4,3	6,2	5,6

Fuente: elaborado sobre la base de tabulaciones de encuestas a hogares[11].

Información de carácter complementario proviene de un estudio del BID, basado en encuestas de hogares para 18 países de la región, muestra que el aumento en la participación de la mujer en la década de 1990 no estaría asociado a empleos informales o de baja productividad (Duryea et al. 2004), como podría haber ocurrido si tal proceso hubiese respondido a una estrategia de supervivencia en el contexto de mercados del trabajo más inestables. El estudio citado también concluye que la brecha salarial entre hombres y mujeres se habría reducido en el período.

b) La tendencia

Las décadas recientes han sido caracterizadas por importantes cambios en la división del trabajo a nivel de los hogares. Entre inicios de la década de 1990 y mediados de 2000 la proporción de mujeres entre 15 y 64 años que participa en el mercado laboral aumentó de un 46% a un 55% (nueve puntos porcentuales). Se trata de un proceso generalizado, puesto que abarca a todos los países y todos los segmentos socioeconómicos.

[11] Para mayores detalles revisar anexos en www.cieplan.cl/cohesionsocial.

El perfil de la participación laboral femenina es consistente con las predicciones que emanan de la teoría económica, que postulan que la decisión de trabajo remunerado es función del nivel del salario esperado en el mercado en relación al valor de las actividades realizadas en el hogar. Así, los niveles de participación son más elevados para las mujeres con mayor escolaridad, variable estrechamente relacionada con los niveles de remuneración salarial. En el tramo de 25-39 años la tasa de participación de las mujeres con estudios superiores es similar a la que exhiben los países más avanzados de Europa. Entre aquellas mujeres latinoamericanas que tienen estudios de nivel secundario dos de cada tres participa ya en el mercado laboral, mientras que entre las mujeres con instrucción primaria o sin instrucción el nivel de participación llega a algo más de una de cada dos. La relación entre escolaridad y participación laboral rige para países de distinto nivel de desarrollo económico de la región, aun cuando hay diferencias en la importancia que cada grupo tiene entre los diferentes países.

De particular relevancia es el efecto del estado civil y del número de hijos sobre la tasa de participación laboral de la mujer. Hay una brecha de participación de 40 puntos porcentuales cuando se compara a mujeres sin pareja y sin hijos (86,4%) en relación a mujeres con pareja y con hijos (46,8%). Tanto la presencia de una pareja como la tenencia de hijos explican una menor participación en el mercado del trabajo, pero cuando se controla por el efecto de terceras variables se establece que la presencia de pareja tiene mayor efecto sobre la decisión de participar en el mercado laboral que la tenencia de hijos[12]. Este resultado sugiere la importancia que tendrían los factores culturales en la división del trabajo a nivel de los hogares. En efecto, el argumento económico respecto del uso alternativo del tiempo de la mujer puede ser aplicado para explicar el efecto que tiene los hijos sobre la participación laboral de la mujer, aun cuando allí también importan las consideraciones de género, puesto que quien cuida a los hijos es, por regla general, la mujer. En cambio, el efecto del estado civil reflejaría en forma más pura la existencia de una división de roles de género propia de la sociedad patriarcal, puesto que basta que la mujer tenga pareja para que disminuya fuertemente su nivel de participación laboral, aun en ausencia de hijos.

[12] Los resultados se presentan en el anexo en www.cieplan.cl/cohesionsocial, y corresponden a mujeres entre 18 y 45 años, excluyendo a los estudiantes. Los datos provienen de la encuesta ECosociAL-2007 (Valenzuela et al. 2008; consultar también en www.ecosocialsurvey.org). Las encuestas tradicionales de hogares no permiten conocer este tipo de información a menos que se trate del jefe de hogar o su cónyuge.

3. Felicidad y bienestar material

La creciente incorporación de la mujer a los trabajos remunerados tiene implicancias en numerosos aspectos de la vida social. Hay dos que pueden ser particularmente importantes en función de la cohesión social: una distribución más igualitaria de los roles de género y un mejor nivel y distribución del bienestar material.

a) Trabajo y felicidad

Al igual que en el caso de los cambios en la fecundidad, la creciente incorporación de las mujeres a los trabajos remunerados estaría redefiniendo los tradicionales roles de género en la región, entendiendo que se trata de un proceso aún incipiente en el caso de grupos mayoritarios de mujeres. Ha sido también argumentado que la inserción laboral es una condición necesaria para que la mujer logre grados de autonomía y desarrollo similar a los obtenidos por los hombres, entendiendo que tal propósito está sujeto a las condiciones del trabajo y el nivel de remuneraciones que se obtenga.

No obstante lo anterior, el hecho de que las mujeres se estén incorporando al mercado del trabajo no significa que hayan abandonado las tareas dentro del hogar. Por el contrario, se argumenta que la tradición patriarcal que subyace en nuestras sociedades habría dificultado un cambio en la lógica de distribución de las tareas dentro del hogar. Así, las mujeres continúan cumpliendo labores domésticas, particularmente el cuidado de los hijos, al mismo tiempo que se integran a alguna labor productiva fuera del hogar, configurando la denominada «doble jornada». Tal situación sería agravada por inflexibilidades en el mercado del trabajo: en la mayor parte de los países latinoamericanos reportados en el estudio de Milosavljevic (2007) para áreas urbanas, la jornada laboral de la mujer corresponde en promedio a empleos de jornada completa (40 y más horas semanales). El punto de comparación con Europa es ilustrativo. Alrededor de tres cuartas partes de las mujeres en los países del norte y centro de Europa tiene una jornada laboral inferior a 40 horas semanales y un 30% trabaja menos de 30 a la semana[13]. Adicionalmente, el número de hijos es sustantivamente menor y la provisión pública de servicios de cuidado de los niños es extendida. Aun bajo tales condiciones la conciliación del trabajo remunerado y la maternidad es uno de los principales temas de la agenda pública en Europa (Meil 2005).

[13] OECD, family database, en www.oecd.org.

CONCILIACIÓN TRABAJO Y MATERNIDAD EN LATINOAMÉRICA

La difícil conciliación del trabajo remunerado y las labores domésticas constituirían una importante fuente de tensiones para la mujer latinoamericana. Diversos autores han postulado hipótesis en la materia. Maurás (2005) señala que las madres trabajadoras habrían compensado la falta de tiempo dedicado a los hijos con una mayor permisividad, generando un círculo vicioso de indisciplina en el hogar. Chant (2002) plantea que la salida de la mujer al mercado del trabajo no habría incrementado los niveles de autonomía de la mujer, sino que esta seguiría manteniendo un rol de subordinación respecto del hombre en los hogares: su preocupación es ahora cómo seguir siendo una buena madre y esposa, además de ser una buena trabajadora. Sunkel (2006) señala que no ha habido una respuesta de la política pública para facilitar la conciliación del trabajo de la mujer en el mercado y en el hogar, a diferencia de lo ocurrido en los países desarrollados, donde han habido iniciativas para permitir jornadas laborales más cortas y flexibles, así como mayores facilidades de tiempo laboral para los períodos de embarazo y cuidado de los niños pequeños. Arriagada (2006) postula que la incorporación laboral de la mujer en un contexto donde no ha habido compensación de parte de los hombres en las labores del hogar originaría pérdida de estabilidad emocional con potenciales efectos negativos en el desarrollo de los niños.

La encuesta ECosociAL-2007 provee datos que pueden contribuyen a acotar algunos puntos de la discusión acerca del impacto del trabajo remunerado sobre la mujer en Latinoamérica. En particular, la pregunta sobre nivel de satisfacción o felicidad con la vida representa un antecedente de importancia para evaluar qué sucede con el bienestar de la mujer que trabaja versus aquella que permanece en labores del hogar. Los resultados que se presentan en la Tabla II-3 establecen con claridad una jerarquía de estados de mayor a menor satisfacción según el tipo de actividad laboral: (i) trabajos formales, correspondiente a trabajo asalariado y de profesionales; (ii) dueña de casa; (iii) trabajo informales, correspondientes a empleos menores y trabajo independiente, no profesional[14].

[14] Este orden o ranking de niveles de felicidad se basa en la muestra de mujeres no estudiantes entre 18-45 años, residentes en las grandes ciudades de los países considerados en la encuesta. El ranking rige para todos los subgrupos, según edad, país, nivel de escolaridad y relación de pareja. Incluye también a las mujeres con hijos, para quienes la conciliación entre trabajo en el hogar y en el mercado es más compleja. Los resultados descritos son, pues, muy robustos.

Tabla II-3
PORCENTAJE DE MUJERES QUE SE DECLARAN MUY O BASTANTE FELIZ CON SU VIDA SEGÚN ESCOLARIDAD Y TIPO DE FAMILIA[15]
(Grandes ciudades, siete países de América Latina)

		Ama de casa	*Trabajo informal*	*Trabajo formal*	*Total*
Escolaridad	Primaria	63,0	60,0	76,9	63,2
	Secundaria	63,9	57,2	72,8	64,0
	Terciaria	65,2	62,1	74,8	72,5
Tipo familia	Con pareja e hijos	64,8	57,7	76,2	66,0
	Con pareja, sin hijos	67,2	66,7	86,9	75,1
	Sin pareja, con hijos	55,0	52,3	64,8	57,9
	Sin pareja ni hijos	60,0	59,2	69,3	65,4
Total		63,8	57,8	73,6	65,8
Diferencia no condicional respecto de ama de casa		0,0	-5,8	10,0	—
Diferencia condicional respecto de ama de casa (*)		0,0	-4,5**	5,0**	—

Nota: Las últimas dos filas corresponden a coeficientes de regresión que controlan por edad, educación y país. Dos asteriscos implica significancia estadística del 5%; un asterisco, del 10%.
Fuente: ECosociAl-2007

Los resultados descritos permiten postular que el trabajo formal es una mejor alternativa que el trabajo en el hogar, desde la perspectiva de la felicidad o bienestar subjetivo de la mujer. En cambio, el balance es negativo cuando se trata de empleos informales. Esta conclusión es consistente con las hipótesis planteadas en la literatura sobre la materia y que ha sido citada con anterioridad.

b) Trabajo y bienestar material

Una segunda contribución de la incorporación laboral de la mujer a la cohesión social es a través de su efecto sobre la disponibilidad de bienes y servicios, la mejor distribución del consumo entre los hogares, la reducción de la pobreza y la aminoración de la vulnerabilidad. Estos efectos, no obstante, deben ser parcialmente calificados porque existe un costo no valorado del trabajo remunerado de la mujer.

El impacto del trabajo remunerado de la mujer sobre los niveles de bienestar material de los hogares es obvio, puesto que significa la adición de un nuevo ingreso en el hogar y un consiguiente incremento en el acceso a bienes

[15] Mujeres no estudiantes.

y servicios. Este efecto puede ser sustantivo si se considera que el ingreso del trabajo representa por lejos el componente más importante del ingreso de los hogares. A nivel de la macroeconomía ocurre un efecto similar, puesto que aumentos en la tasa de participación de la mujer del orden de diez puntos porcentuales, propios de la década pasada, implican un incremento sustantivo en el ingreso per cápita de los países.

La incorporación laboral de la mujer no solo aumenta el ingreso per cápita del país, sino que puede mejorar la distribución del ingreso entre los hogares. Ello ocurrirá en la medida que las nuevas entrantes al mercado laboral provengan de hogares situados en los deciles inferiores de la distribución. Las estadísticas presentadas en forma previa señalan que los mayores incrementos de participación laboral en las décadas pasadas correspondieron a mujeres con niveles de escolaridad medios y bajos, puesto que aquellas con escolaridad alta ya trabajaban remuneradamente. Manteniendo otros factores constantes, tal proceso puede estar acompañado de una compresión de la distribución de ingresos entre los hogares, aun cuando puede haber una primera fase con mayor crecimiento de los ingresos de los estratos medios con resultados ambiguos en los indicadores de desigualdad.

En cambio, habrá una reducción no ambigua de la pobreza si hay una mayor participación laboral de la mujer en hogares de bajos ingresos. Ello hace posible que el nuevo ingreso per cápita de estos hogares se sitúe por arriba de la línea de la pobreza, de modo que el hogar deja de ser pobre. Este tipo de efectos ha motivado a que las estrategias contra la pobreza tengan como componente principal la adscripción laboral de las mujeres de estratos socioeconómicos bajos, puesto que representa una de las políticas más eficaces para aumentar los ingresos, al tiempo que moviliza las capacidades autónomas de todos los miembros del hogar. El trabajo remunerado de la mujer representa una diversificación en las fuentes del ingreso del hogar y una consiguiente mayor protección frente a los riesgos económicos. La adición de una nueva fuente de ingresos reduce también la vulnerabilidad de los hogares, entendida como el riesgo de enfrentar en el futuro situaciones de pobreza a partir de caídas en los ingresos monetarios.

En suma, la incorporación laboral de la mujer tiene efectos positivos sobre la mayor parte de las dimensiones del bienestar material, con efectos positivos sobre la cohesión social. Hay, eso sí, una calificación en términos del costo de oportunidad asociado a tal proceso. Cuando la mujer asigna una parte sustantiva de su tiempo a trabajar remuneradamente, se resiente probablemente la producción de servicios de los hogares, o bien precisa realizar un doble esfuerzo productivo. En cualquiera de estas situaciones hay un costo no valorado. Ahora bien, asumiendo que hay cierta racionalidad en la toma de decisiones, el balance entre beneficios y costos debiera ser positivo.

III. La irrupción de los adultos mayores

Los adultos mayores pierden progresivamente grados de autonomía y de salud a medida que envejecen, siendo preciso disponer de mecanismos para atender su financiamiento y cuidado. Su resguardo es una materia relevante para la cohesión social, puesto que está relacionado con el tratamiento que entrega la sociedad a un segmento de la población que, por su condición de dependencia, requiere de la transferencia de ingresos, servicios de salud y tiempo de cuidados. Una sociedad que se despreocupa de sus adultos mayores difícilmente puede estar cohesionada. En este caso, por la naturaleza del grupo excluido, la falta de cohesión no amenazaría la estabilidad social, pero sí reflejaría la ausencia del tipo de solidaridad básica que da forma a una *buena* sociedad.

a) ¿Cuántos son?

La población de adultos mayores (65 años y más) representa en la actualidad alrededor del 6% de la población en América Latina, previéndose que tal porcentaje se triplicará hacia el año 2050. La proporción de adultos mayores crece en respuesta a un descenso en la tasa de fecundidad y/o aumentos en la expectativa de vida. El primer factor fue tratado en extenso en otra sección de este capítulo, que documentaba los rápidos cambios en el comportamiento reproductivo de las mujeres latinoamericanas. Los cambios en la expectativa de vida no han sido menos importantes. Los países de la región exhiben grandes avances en los años de vida de sus poblaciones. En 1960, el habitante medio de la región esperaba vivir 56 años a partir de su nacimiento; hoy día la expectativa de vida son 72 años[16].

Las ganancias más importantes en la esperanza de vida ocurren en los países con mayor retraso inicial, que son aquellos con fuerte predominio de la población indígena como Perú, Guatemala y Bolivia. Este último país tenía una esperanza de vida de solo 44 años en los inicios de la década de 1960, mientras que hoy alcanza a los 65 años. Por su parte, Argentina y Uruguay ganan relativamente menos porque su punto de partida era excepcionalmente alto. El efecto de la dinámica descrita es una reducción en la brecha entre los países con mayor y menor expectativa de vida en la región, desde un promedio de 25 años en la década del 60 hasta solo 12 años en la actualidad.

[16] Para mayor información sobre estos datos revisar anexos en www.cieplan.cl/cohesionsocial.

La mayor esperanza de vida se traduce en una población de adultos mayores más numerosa y longeva. La reducción de la tasa de fecundidad hace caer en el mediano plazo la proporción de población en edad de trabajar. Ambos factores combinados implican que las sociedades deben destinar una mayor parte de los recursos a una población dependiente de adultos mayores.

b) ¿Quién se hace cargo?

Las sociedades difieren en la distribución de responsabilidades a los adultos mayores. En los países anglosajones la norma es que los adultos mayores vivan en hogares independientes, financiados por sistemas de seguridad social de cobertura extensiva y con acceso a una oferta de cuidados institucionales. Arreglos opuestos caracterizan a los países del este de Asia, puesto que los adultos mayores viven juntos a sus hijos en hogares que reúnen a tres generaciones. América Latina representa un punto intermedio, puesto que hay una combinación de regímenes que varía según la cobertura de los sistemas de seguridad social en los países.

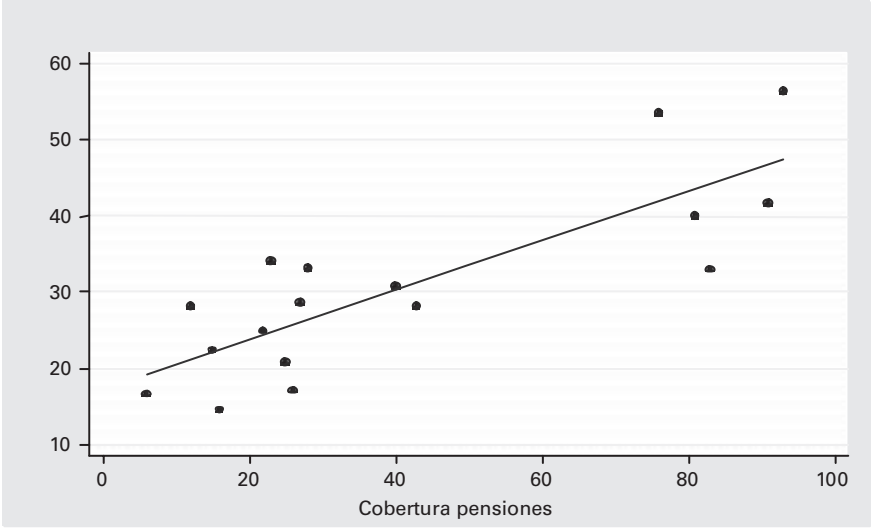
Los datos provenientes de las encuestas de hogares reportan que alrededor de un tercio de los mayores de 65 años viven solos o con sus parejas en los países de la región, mientras que los dos tercios restantes viven junto a otros familiares, generalmente hijos con o sin familia propia (Tabla III-1). De este modo, los arreglos familiaristas son predominantes en la región, aun cuando debe tenerse presente que la convivencia con familiares no es necesariamente sinónimo de dependencia económica. Los adultos mayores bien pueden representar la principal fuente de ingresos en el hogar, especialmente cuando tienen acceso a pensiones que representen ingresos seguros y estables en el tiempo.

Tal situación puede ilustrarse con los datos de Chile, donde un 30% de los adultos mayores vive solo o con su pareja; un 40% vive con otros familiares en hogares financiados principalmente por los adultos mayores, mientras que el restante 30% vive en hogares cuyo financiamiento principal proviene de los familiares. De esta manera, en el 70% de los casos es el adulto mayor el principal sostén económico del hogar. Tal resultado se explica porque el porcentaje de perceptores de ingreso es mayor en el segmento de mayores de 65 que en el segmento 15-64, aun si se excluye a los estudiantes, lo cual ocurre porque hay grupos que no participan del mercado del trabajo y que sí reciben pensiones (pagos por viudez y por asistencia)[17].

[17] 86% de los mayores de 65 percibe ingresos asistenciales contra 71% de aquellos entre 15 y 65, excluyendo a los estudiantes. Para excluir el caso de ingresos muy bajos se utilizó un umbral del 20% del salario mínimo para definir la condición de perceptor de ingresos. Los datos provienen de la encuesta Casen 2006.

La comparación de países en la región señala que hay una amplia dispersión en los arreglos de vida de los adultos mayores. Mientras en Argentina y Uruguay la proporción de adultos mayores que viven solos o con sus parejas supera el 50%, en países como Venezuela, Nicaragua y Honduras la citada proporción cae por debajo de un 20%. La principal razón que explica las diferencias en la variable es la cobertura del pago de pensiones: mientras mayor sea la fracción de adultos mayores que recibe pensiones, mayor es la proporción que vive en forma independiente (Gráfico III-1). Este resultado es ilustrativo de las modalidades existentes en la región para depositar la responsabilidad de los adultos mayores en el Estado —a través de sistemas de protección social—, o si son las familias quienes deben (obligatoriamente) asumir tal labor. En América Latina solo cuatro de cada diez personas mayores de 70 años recibe una pensión, aun cuando la cobertura efectiva del sistema de pensiones es algo mayor, porque algunos que no reciben pensiones son cónyuges de pensionados y accederán a una pensión en caso de fallecimiento del actual perceptor (CEPAL 2006).

Gráfico III-1
COBERTURA DE PENSIONES Y ADULTOS MAYORES EN HOGAR PROPIO



Fuente: encuestas de hogares.

El pago de pensiones opera a través de regímenes contributivos y no contributivos. Los primeros consisten en esquemas de seguridad social, que se fundan en la primera mitad del siglo XX para cubrir los riesgos de ingreso de los trabajadores en los sectores formales de la economía. Un promedio del 38% de los trabajadores latinoamericanos cotiza actualmente para la seguridad social,

tasa que fluctúa entre cerca del 65% en los casos de Chile y Costa Rica a menos de un 15% en Bolivia, Paraguay y Perú (CEPAL 2006). Los esquemas de seguridad social incluyen tanto las modalidades reformadas, que dan mayor peso a la capitalización individual, como aquellos que funcionan a través del sistema tradicional de reparto.

Por su parte, las pensiones no contributivas son transferencias fiscales que se otorgan a quienes no tienen derecho a una pensión porque no han realizado las contribuciones requeridas durante la vida laboral activa. La forma predominante en América Latina es una pensión mínima que se focaliza en individuos adscritos a la seguridad social, pero con insuficiente densidad de cotizaciones para asegurar el piso establecido. También existen transferencias que se destinan a la población más pobre que no es cubierta por los regímenes de seguridad social. Este es el caso de la Pensión Asistencial en Chile, el Bono Solidario en Bolivia y la Pensión Rural en Brasil, entre otros casos.

La responsabilidad familiar por los adultos mayores no obedece solo a las insuficiencias de los sistemas de seguridad social, sino que también responde a la estrecha vinculación que tienen los individuos con sus familias en la región y que se expresa en las obligaciones que se tienen con los padres cuando envejecen. La encuesta ECosociAL-2007 reporta que más del 75% de los entrevistados están de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación «cuando los padres envejecen, los hijos deberían hacerse cargo de ellos económicamente». Ahora bien, el porcentaje citado tiende a ser mayor en los países con menor grado de cobertura de la seguridad social (en Guatemala y en Perú el grado de acuerdo alcanza un 80%), sugiriendo la presencia de relaciones de causalidad que circulan en ambas direcciones entre el funcionamiento de la política social y las normas sociales.

c) Política pública hacia los adultos mayores

El trato que brinda la sociedad a los adultos mayores se refleja también en la localización de este grupo en la distribución general de ingresos (Tabla III-1). Considérese al respecto la fracción de adultos mayores que pertenece a los quintiles inferiores de ingreso per cápita de los hogares. Si los adultos mayores estuvieran parejamente representados a lo largo de la distribución de ingresos, resultaría que un 40% debiera pertenecer a los dos quintiles inferiores de ingreso. El promedio efectivo en los países de la región es 30%, de manera que los adultos mayores viven en hogares cuyos ingresos per cápita son algo superiores al promedio de la población. Los países con mejor trato para esta población son Brasil y Uruguay, donde la probabilidad que un adulto mayor pertenezca al

40% más pobre es menos de la mitad de la probabilidad de la población general (menos del 20% de adultos mayores pertenece al 40% más pobre).

Tabla III-1
ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS

País	*40% + pobre*	*% vive solo o con pareja*	*% con pensiones*
Ingreso bajo	37,7	26,5	34,0
Ingreso medio	30,0	26,2	31,1
Ingreso alto	29,7	41,5	63,0
Todos	32,3	30,8	40,0

Fuente: tabulaciones especiales de encuestas a hogares[18]. La última columna proviene de CEPAL (2006)

El trato respecto de los adultos mayores supone resolver tres problemas principales: la cobertura y financiamiento de las pensiones, una política de salud *ad-hoc* y la oferta de cuidados en caso de discapacidad. Estos son materias relevantes en la actualidad, y serán más apremiantes a medida que aumente la importancia relativa de la población de adultos mayores.

La primera temática ha sido largamente discutida en el contexto de la reforma de los sistemas de seguridad social y, más generalmente, en la construcción de un sistema de protección social, tal como ha sido promovido por diferentes organismos internacionales en las décadas recientes. El segundo tema (el diseño de una política de salud orientada a los adultos mayores) tiene dos grandes componentes. Por una parte, se requiere tener una oferta de servicios de salud orientada a resolver las necesidades de una población que demanda en forma intensiva atención especializada, medicamentos y exámenes clínicos, e infraestructura hospitalaria. A medida que aumente la población de adultos mayores habrá que ir reasignando recursos al interior del sistema de salud, así como ir preparando la oferta de médicos e infraestructura que atiende a este sector de la población. Los costos de la salud necesariamente se incrementarán en el tiempo producto del mayor número de personas a atender, para lo cual se requiere disponer de los mecanismos de financiamiento que cubran los mayores costos. Ello exige resolver un problema parecido a los sistemas de pensiones, puesto que el gasto es incurrido por una población económicamente dependiente. También se necesita tener un buen diseño de contención de costos, ya que las necesidades de salud pueden no tener límites en las edades más avanzadas.

[18] Para más detalles revisar anexos en www.cieplan.cl/cohesionsocial.

El otro componente de las políticas de salud de las personas es cómo atenuar el deterioro que se produce en la tercera edad, lo que tiene consecuencias negativas para la calidad de vida de las personas y demandas elevadas de recursos. El cuidado de la salud empieza a edades tempranas y tiene que ver con los estilos de vida de las poblaciones. En efecto, hay un conjunto de comportamientos que aumentan los riesgos de salud, como los hábitos de fumar, la bebida en exceso, el sedentarismo, la obesidad y el estrés. Otros factores de riesgo de la población joven son la hipertensión, el exceso de azúcar en la sangre y los elevados niveles de colesterol. Todos ellos pueden ser debidamente controlados a través de la modificación de los estilos de vida y de la oferta de salud preventiva, constituyendo la mejor política pública para la salud de los adultos mayores.

El tercer tema son los cuidados para la población con algún grado de discapacidad, sea física o mental. Una mayor cantidad de personas viviendo durante más tiempo trae inevitablemente consigo una mayor demanda de atención por la pérdida de autovalencia, aun cuando la magnitud del problema dependerá en parte del estado de salud de la población de adultos mayores.

Ahora bien, los recursos que requieren los cuidados de los adultos mayores consisten largamente en servicios personales, en los que la calidad en el trato es más importante que los conocimientos especializados. La solución del problema debe tener como contexto la realidad de la región. Una política altamente intensiva en servicios institucionales del Estado puede ser una solución demasiado cara; en cambio, pueden explorarse alternativas intermedias de cuidados comunitarios a cargo de personas que no tienen un alto costo de mercado, pero que son debidamente capacitadas para estos efectos. De otra manera el peso de los cuidados deberá ser asumido por las familias, con los consiguientes costos de oportunidad que ello significa en términos del tiempo de las mujeres, que son las primeras candidatas para asumir tal labor. Sería algo contradictorio que las decisiones de fecundidad terminen siendo instrumentales a una reasignación del tiempo de cuidado desde los niños hacia los adultos mayores. Por lo demás, no hay nada que garantice que ello vaya a ser así, puesto que la responsabilidad paterna por los niños no siempre se replica para los adultos mayores.

IV. Diversificación de la familia: efectos sobre la cohesión social

En los países desarrollados de Occidente se vive una época de grandes transformaciones en la familia, caracterizada por el aumento de separaciones, convivencias, madres solteras, niños que crecen con un solo padre biológico, etc.

La mayor parte de estos cambios tienen como resultado una fragmentación de la familia tradicional, conformada por padres casados e hijos que viven con ambos padres, de modo que autores como Esping-Andersen (1999) afirman que la «familia se ha vuelto inestable». Ha sido también notable la velocidad de los cambios descritos. De acuerdo a autores como Furstenberg (2004), en las décadas recientes ha habido un mayor número de transformaciones en la familia que en toda su historia anterior. La magnitud de las transformaciones que experimenta la familia en estos países ha inducido a que algunos autores postulen una segunda transición demográfica. Esta se organizaría en torno a valores individualistas que habrían reemplazado a aquellos que situaban a la familia como la referencia ordenadora de la vida de los adultos. En este nuevo mundo el niño deja de ser el *rey*, cuyo cuidado y desarrollo mantenía a la pareja unida a pesar de desavenencias y aburrimientos. Las uniones se hacen y deshacen de acuerdo a los proyectos individuales.

El hecho más distintivo de la nueva época es la caída de la tasa de fecundidad a niveles por bajo los niveles de reemplazo, que sería reflejo de la subordinación de la paternidad a los proyectos de realización individual (Van de Kaa 2002). Asimismo, hay un fuerte crecimiento del porcentaje de nacimientos que tiene lugar fuera del matrimonio. En el año 1970, Suecia era el único país en Europa occidental en que el porcentaje de nacimientos fuera del matrimonio superaba el 10%; hacia el año 2000 este fenómeno superaba el 30% en más de la mitad de esos países, alcanzando niveles de 40% a 50% en los países escandinavos[19].

La transformación de la familia tiene como referencia al modelo de familia nuclear, compuesto por padres casados y por hijos que crean un nuevo hogar cuando se casan. La familia nuclear era característica del noroeste europeo y se distinguía por un relativo grado de autonomía económica respecto de padres y otros parientes. Hacia fines del siglo XVIII se convierte en la modalidad predominante en Europa, cuando demuestra mayor capacidad de adaptación frente a los cambios económicos y demográficos (Lebrun y Burguiere 1986). Otras de las formas familiares de la época era la modalidad troncal, en la cual hay un solo hijo heredero, que una vez casado cohabita con sus padres hasta tomar posesión de los bienes del hogar; y la familia comunitaria de grandes dimensiones, en la que los hijos casados permanecen en el hogar paterno y conforman una gran unidad de producción campesina.

[19] Datos del Consejo de Europa, citados en Kiernal (2004).

1. Nuevas tendencias en la familia latinoamericana

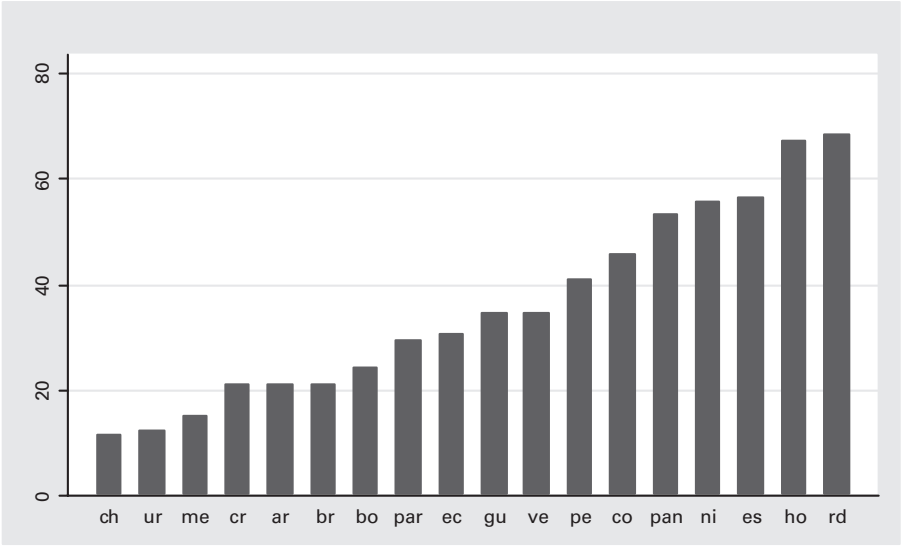
Durante la conquista los españoles introdujeron el patriarcado tradicional europeo de forma mucho más rígida que en la propia Europa, exacerbando la dominación masculina y la obediencia de la mujer. El matrimonio fue impulsado por la Iglesia católica y por las autoridades de la época como un medio de culturalización de la población nativa. Paralelamente se instituyó un sistema de parejas informales, nacimientos extramaritales y aceptación de la depredación sexual masculina. La dualidad de códigos y normas conservadoras, por un lado, y de las prácticas generalizadas de informalidad, por el otro, perdura hasta nuestros días. La línea divisoria se situaría entre las clases bajas o marginalizadas y el resto de la sociedad, incluyendo tanto a la clase propietaria como a la clase trabajadora «respetable» (Therbon 2004).

a) Uniones consensuales

La evidencia empírica señala que las uniones consensuales siguen siendo importantes en algunos de los países de la región (García y Rojas 2004). En Centroamérica, con la excepción de Guatemala, más de la mitad de las parejas mantiene una relación de convivencia, de manera que el matrimonio es una condición minoritaria (Gráfico IV-1). La convivencia como forma de relación conyugal es también masiva en Colombia, Perú y Cuba, países en que representan entre el 40% a 50% del total de las parejas. En la mayor parte de estos casos la unión consensual representa una forma socialmente reconocida para efectos de la constitución de la vida en pareja, conformación de hogares y tenencia de hijos. No se trata de un ensayo temporal de la vida en pareja que precede al matrimonio, como tiende a ocurrir en los países desarrollados. De tal manera, la situación en América Latina ha sido descrita como un sistema de nupcialidad dual (Martin 2002).

De acuerdo al análisis estadístico, un 60% de las diferencias que presenta incidencia de las uniones consensuales entre los países latinoamericanos puede explicarse por el ingreso per cápita y la pertenencia a la región centroamericana. Un aumento de US$ 1.000 en el ingreso per cápita del país está relacionado con una reducción de 2,2 puntos porcentuales en la fracción de parejas que tienen una relación de convivencia. Por su parte, los países centroamericanos presentan una brecha de 21 puntos porcentuales respecto del resto de los países de la región, una vez que se controla por el efecto del ingreso per cápita.

Gráfico IV-1
UNIONES CONSENSUALES
(Porcentaje sobre el total de parejas)



Fuente: elaborado sobre datos incluidos en Martin (2002).

Por su parte, los datos de la encuesta ECosociAL-2007 informan que la relación entre uniones conyugales y nivel socioeconómico rige al interior de las áreas urbanas de los diferentes países analizados. La Tabla IV-1 presenta el porcentaje de personas en unión consensual sobre el total de personas con pareja, según nivel socioeconómico y país. En todos los casos hay una relación negativa entre la incidencia de la unión consensual y el nivel socioeconómico, independientemente de la importancia relativa que tienen las uniones consensuales en cada país.

El sentido de la unión consensual predominante en la región es por tanto distinta de la existente en los países desarrollados, donde es el resultado de la elección de individuos autónomos e informados que no desean formalizar su relación de pareja a través del matrimonio. En cambio, la predominancia de la convivencia en determinados sectores populares de América Latina es el resultado de las restricciones económicas asociadas a la formalización del vínculo y/o de una relación asimétrica de género relacionado con comportamientos itinerantes del hombre (Rodríguez 2005). Otro caso relevante es la unión libre en el caso de personas que siguen legalmente casadas con sus antiguas parejas y que no han formalizado su disolución por restricciones legales (ausencia de leyes de divorcio) o por restricciones económicas.

Tabla IV-1
PORCENTAJE DE PAREJAS CONVIVIENTES
SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO
(Muestra grandes ciudades 2007)

NSE	*Argentina*	*Brasil*	*Chile*	*Colombia*	*Guatemala*	*México*	*Perú*
1 (Bajo)	27,4	29,2	27,4	51,2	18,7	11,1	26,5
2	25,2	25,7	26,6	44,7	19,2	8,1	16,8
3	20,6	21,6	16,7	35,8	13,4	7,7	14,9
4 (Alto)	11,9	12,1	11,9	29,1	9,4	6,4	10,1
Total	20,3	20,3	19,2	39,0	15,8	8,2	18,7

Fuente: encuesta ECosociAL-2007.

Por otra parte, habría un reciente aumento en las uniones consensuales que podría responder a cambios en los patrones culturales de la relación de parejas[20]. En 11 de 16 países se comprueban aumentos en el porcentaje de las uniones consensuales. Estos casos corresponden a los países que tenían un bajo nivel inicial en el indicador (América del Sur y Costa Rica), los que presentan un aumento promedio de uniones consensuales de seis puntos porcentuales. En cambio, el porcentaje de uniones consensuales se mantiene relativamente constante en Centroamérica.

b) Niños en hogares monoparentales

Otro importante indicador de las relaciones familiares predominantes es el porcentaje de niños que viven en hogares sin sus dos padres. Esta situación incluye a un conjunto de casos, entre los cuales destacan las madres solteras y los padres separados, tengan o no una pareja posterior. La evidencia empírica más completa en la materia son los estudios longitudinales que reportan el ciclo de vida del niño a través de distintas estructuras familiares. Así, puede establecerse qué porcentaje de los años de infancia se vive con ambos padres, solo con un padre, con un padre y su pareja, etc. Este tipo de datos permite realizar investigación sólida en materia de los efectos de la estructura familiar sobre el desarrollo de los niños.

A nivel de América Latina solo es posible identificar a los niños que viven en hogares con madres sin pareja cuando ellas son jefes de hogar, que es un

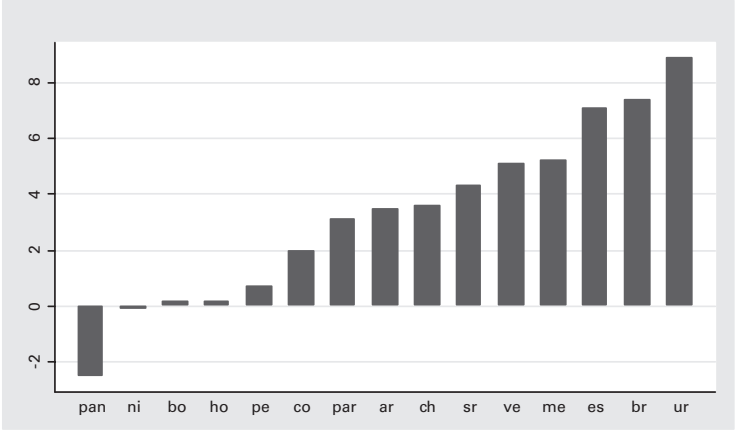
[20] Al tal respecto se dispone información comparable en el tiempo para un conjunto de 16 países de la región, para un período que fluctúa entre una o dos décadas según país. Detalles de esto pueden encontrarse en los anexos disponibles en www.cieplan.cl/cohesionsocial.

subconjunto de los niños que viven sin ambos padres biológicos. Estos ascienden a un 16,5% en el grupo de menores de 14 años, como promedio simple de los países de la región[21]. Este dato representa un piso mínimo respecto de los niños que crecen sin sus padres biológicos.

La encuesta Casen de Chile de 2006 contiene información sobre padres biológicos a nivel de todos los núcleos del hogar. Ello posibilita obtener un perfil completo de los niños según la condición de sus padres. Considerando a los menores de 14 años que viven en hogares paternos, se tiene que un 27,8% vive sin alguno de sus padres biológicos. Estos se dividen entre quienes viven solo con un padre jefe de hogar sin pareja (9,1%); con un padre no jefe de hogar sin pareja (13,9%) y con un padre con pareja (8,9%). Los datos para Chile muestran que los hijos de jefes sin pareja representan solo un tercio del total de hijos que viven sin sus padres biológicos.

Los datos disponibles para la región confirmarían la tendencia que se observa en el caso de Chile. A tal respecto, en 14 de los 15 países considerados se constata un incremento en el porcentaje de menores que vive en hogares con madres jefe de hogar durante las décadas pasadas (Gráfico IV-2). El incremento promedio en estos países alcanza a cuatro puntos porcentuales, siendo liderados por Brasil, Uruguay y El Salvador, países que exhiben aumentos en el entorno de siete a ocho puntos porcentuales. El caso de El Salvador es interesante por el papel que pueden tener las migraciones en los cambios de estructura de los hogares.

Gráfico IV-2
AUMENTO EN PORCENTAJE DE MENORES DE 14 AÑOS
CON MADRES JEFAS DE HOGAR



Fuente: procesamiento encuestas de hogares.

[21] Detalle disponible en anexos, www.cieplan.cl/cohesionsocial.

En suma, la escasa evidencia disponible para la región sugiere que se está en presencia de un aumento en el porcentaje de parejas que conviven en vez de casarse, así como en el porcentaje de niños que viven en hogares sin ambos padres. El punto de partida es muy distinto al que caracterizara a los países desarrollados, puesto que las modalidades alternativas al matrimonio tienen una tradición de larga data en determinados países y grupos socioeconómicos de la región. La mayor parte de estas modalidades familiares se originarían en la informalidad y falta de institucionalidad pública, con desprotección para los grupos vulnerables como son las mujeres y los niños.

2. Tipos de familia y socialización

Un vínculo importante entre los tipos de familia y la cohesión social se establece a través del proceso de socialización de los niños. La familia cumple un papel clave en la formación de competencias y en la transmisión de valores y normas sociales, que pueden contribuir a su mejor inserción social cuando adultos. Por el contrario, quienes presentan carencias en su socialización tendrán mayores dificultades para integrarse plenamente en la sociedad, debilitando las bases de la cohesión social.

a) ¿Qué plantea la literatura?

El premio Nobel de economía James Heckman ha liderado una agenda de investigación sobre los efectos del desarrollo de las competencias de niños y jóvenes sobre los resultados socioeconómicos. Hay dos conclusiones principales de estas investigaciones que son particularmente relevantes para la presente discusión (Cunha y Heckman 2006; Cunha et al. 2005). Primero, la formación de habilidades a lo largo del ciclo de vida tiene una fuerte vinculación temporal; las habilidades tempranas son clave para el desarrollo de las habilidades en etapas posteriores. Segundo, el rol del hogar y de las intervenciones de política pública en los primeros años de vida son esenciales para la formación de las competencias cognitivas, siendo muy difícil remediar con posterioridad aquello que no se desarrolló en el momento oportuno. Las habilidades no-cognitivas son susceptibles de afectar más tarde en el ciclo, aun cuando su falta inicial perjudica el desarrollo de las habilidades de tipo cognitiva (por ejemplo, el niño con bajo nivel de autocontrol difícilmente dispondrá de la concentración necesaria para aprender a leer en forma oportuna).

Desde otra perspectiva, Coleman (1990) enfatiza la importancia del capital social dentro de la familia; esto es, la calidad e intensidad de las relaciones entre los integrantes del hogar sobre la formación de capital humano en los niños. En términos generales, el autor plantea que los padres transfieren a sus hijos recursos financieros, culturales y sociales. Este último, es decir, el capital social entregado por los padres, determinaría el éxito en el traspaso de los otros dos tipos. El vínculo socioafectivo generado entre padres e hijos, así como el ambiente familiar que emerge de estas relaciones, serían de vital importancia para que el capital humano de los padres se traduzca en logros educacionales de los niños. Coleman también destaca la importancia de la estructura familiar, definida como la presencia o ausencia de uno o ambos padres y el número de integrantes del hogar, la cual incidiría en la cantidad de recursos disponibles por niño así como el tipo de interacciones que ocurrirían en la familia.

Una literatura relacionada vincula a las familias incompletas con efectos adversos en la formación de los niños. Los canales de transmisión serían principalmente dos: pobreza y desarrollo (Ellwood y Jencks 2004). El primer efecto está asociado a las madres que viven sin pareja y que enfrentan una mayor probabilidad de pobreza, con efectos adversos sobre los resultados de los niños originados en la falta de ingreso monetario. El segundo efecto está relacionado con las madres que viven con sus hijos y con parejas distintas del padre biológico; en estos casos existe un efecto adverso sobre los resultados de los niños, aun después de controlar por la variable económica. Los resultados referidos incluyen los rendimientos escolares medidos a través de pruebas estandarizadas de logro educacional y el retiro de la escuela antes de completar la enseñanza secundaria; problemas psicológicos y de comportamiento, incluyendo agresividad, timidez o malos comportamientos en la escuela; problemas de abuso de alcohol y de drogas, así como problemas con la policía en materia de arrestos y castigos disciplinarios.

Las madres sin pareja y con hijos dependientes enfrentan una dificultad objetiva para trabajar remuneradamente y tienen una mayor probabilidad de ser pobres. La pobreza afecta el desarrollo de los niños porque se asocia a falta de ingresos monetarios, estrés psicológico, residencia en barrios inseguros, exposición a problemas ambientales, etc. Los países desarrollados han enfrentado este problema a través de transferencias monetarias a familias con niños mediante diferentes tipos de modalidades en cuando a su carácter focalizado o universal. Este tipo de políticas puede hacer una gran diferencia. En Suecia, la tasa de pobreza que enfrentan los niños de madres solteras es un 6,4%; esto es, de cada 100 niños cuya madre es soltera, solo 6,4 son pobres; en Estados Unidos, en cambio, más de la mitad (51,4%) de estos niños son pobres (Rainwater y Smeeding 2004).

También hay evidencia que el matrimonio es una estructura familiar más eficiente en términos de producción de bienestar (Lerman 2002). Esto, básicamente, porque permitiría la planificación a largo plazo de estrategias económicas de los miembros del hogar, incluyendo el cuidado de los hijos hasta el tiempo en que estos puedan valerse por sí solos. Asimismo, en este contexto es posible realizar economías de escala que favorecerían un mejor aprovechamiento de los recursos generados por sus miembros. Otro factor de importancia sería la posibilidad de la especialización en las tareas del hogar, definiendo roles específicos para cada uno de sus miembros.

A tal respecto, los antecedentes empíricos para América Latina provistos por Martin (2002) señalan que las uniones consensuales serían más inestables que los matrimonios. La duración promedio de la pareja es significativamente menor en el primer tipo de relación, aun después de considerar la edad promedio de los individuos. Tal situación se asociaría con los menores costos de salida de la unión consensual respecto de los matrimonios, pero también puede reflejar un sesgo de selección, si quienes optan por la convivencia tienen una mayor predisposición a la inestabilidad en la vida de pareja.

PADRES BIOLÓGICOS Y FORMACIÓN DE LOS HIJOS: DUDAS METODOLÓGICAS

Hay dudas metodológicas respecto al efecto de la falta de uno de los padres biológicos, puesto que la causalidad podría residir en un tercer tipo de variables que es difícil de observar. Esto es, los padres que no viven juntos pueden tener características personales que inciden tanto en su separación como en la formación de los hijos (por ejemplo, padres con comportamientos agresivos), en cuyo caso se puede estar atribuyendo erróneamente la causalidad de un mal resultado al tipo de familia. Sin embargo, la persistencia de la relación entre tipo de familia y resultados del niño, en el caso de padres separados por muerte de uno de ellos, muestra que sí hay un efecto de la crianza sin los dos padres, dado que el argumento de la selección por no observables no se aplicaría en estos casos (Sigle-Rushton y McLanahan 2002). Que existan efectos adversos de la crianza sin ambos padres biológicos no implica que haya que forzar la vida en común de los padres biológicos. De hecho, puede haber circunstancias de conflictividad entre los padres que tienen mayor efecto negativo en el desarrollo de los hijos que la separación. Por otra parte, la relevancia de los efectos depende de su impacto cuantitativo. Así, los estudios tienden a establecer que los efectos netos de la variable económica y de los conflictos parentales son relativamente pequeños, en cuyo caso habría que preocuparse de preservar el bienestar material de los niños antes que forzar la convivencia de los padres.

b) La evidencia en Latinoamérica

La evidencia para América Latina en esta materia es prácticamente inexistente[22]. Hay, eso sí, algunos datos que pueden utilizarse para motivar un estudio en mayor profundidad. En particular, UNESCO a fines de la década de 1990 aplicó una prueba de conocimientos escolares a una muestra de estudiantes de 13 países de la región. Los datos recopilados incluyen información sobre los padres de los alumnos que rindieron la prueba, siendo posible estimar la relación estadística entre el estado civil de los padres y el logro educacional en la prueba, controlando por el efecto de terceras variables (ver Tabla IV-2).

Tabla IV-2
EFECTO DEL ESTADO CIVIL DE LOS PADRES SOBRE EL LOGRO EDUCACIONAL DE LOS HIJOS

	Madres solteras	*Padres separados / viudos*	*Padres convivientes*	*Desv std puntaje*
Argentina	-1,50**	-0,48	-1,08**	5,82
Brasil	0,18	1,33**	0,52	6,06
Bolivia	-0,66	0,70	-0,11	6,35
Chile	0,49	-0,88	-0,17	5,81
Colombia	-1,15**	-0,21	-0,72**	5,48
Cuba	-1,01**	-0,16	-0,45*	5,22
Honduras	-0,70	-1,21*	-1,75**	5,52
Perú	-2,64**	0,53	-1,75**	6,56
Paraguay	-0,33	-0,36	-0,77**	6,04
Rep Dominicana	-0,46	-0,02	-0,46	5,75
Todos	-0,64**	0,032	-0,42**	7,15

Nota: Los resultados provienen de regresiones mínimos cuadrados que controlan por el efecto de la educación de los padres, el sexo y la edad del niño
* Significancia estadística del 10%.
** Significancia estadística del 5%.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNESCO.

Los resultados muestran un impacto significativo del estado civil de los padres sobre el logro educacional. A nivel del conjunto de la muestra, los estudiantes que viven con su madre soltera obtienen 0,64 puntos menos que los estudiantes que viven con sus dos padres casados, mientras que quienes viven con padres convivientes obtienen en promedio 0,42 puntos menos que quienes viven con padres casados. En cambio, no hay efecto estadísticamente relevante

[22] En una de las pocas excepciones. Rodríguez (2005) vincula el tipo de familia y el estrato socioeconómico en Chile, México y Panamá.

en el caso de los padres separados o viudos. Para conocer la importancia cuantitativa del efecto familia, se presenta en la última columna de la Tabla IV-I la desviación estándar del puntaje en la prueba. Un impacto de 10% respecto de la desviación estándar puede ser interpretado como relevante. Por tanto, los resultados de la muestra conjunta no serían particularmente grandes, aun cuando son estadísticamente distintos de cero. A nivel de países individuales, sin embargo, existe un fuerte impacto negativo asociado a la condición de madres solteras o de padres convivientes en los casos de Argentina, Colombia, Cuba, Honduras y Perú, además de efectos negativos solo en el caso de padres convivientes en Honduras y Paraguay. En cambio, no existe evidencia de efectos de la condición familiar en los casos de Bolivia, Chile y República Dominicana.

3. ¿Qué muestra ECosociAL-2007?

La encuesta ECosociAL-2007 permite explorar la relación entre el tipo de familia y un conjunto de dimensiones subjetivas de la cohesión social.

a) Aspectos metodológicos

Para tal efecto se construyen índices en tres dimensiones subjetivas: (i) confianza en personas, autoridades e instituciones; (ii) confianza en los mecanismos de oportunidades y movilidad social existentes en la sociedad; (iii) confianza en los vínculos familiares[23]. Esto, realizado a través de variables dicotómicas que separan a la población en niveles altos/bajos de cada variable. Ello permite estimar el efecto de la variable mediante análisis multivariado (regresiones), lo que ofrece ventajas en la interpretación de los resultados.

Una primera interrogante que se puede abordar mediante este tipo de análisis es si acaso existen diferencias entre casados y convivientes en las dimensiones subjetivas de la cohesión social. Al respecto podría especularse que las parejas convivientes tienen un menor grado de confianza en autoridades e instituciones, sea como causa o como efecto de haber establecido su relación de pareja al margen de los canales institucionales (Beajout y Ravanera 2001). También podría ocurrir que los convivientes presenten un menor grado de vínculo familiar, si es que la convivencia está asociada con formas más libres de la relación familiar en relación a las parejas casadas. Por último, esperamos que

[23] Para mayores detalles revisar anexos en www.cieplan.cl/cohesionsocial.

las parejas en convivencia presenten mayor vulnerabilidad económica y menor expectativa de ascenso social, si es que la relación de la convivencia representara una forma más inestable de la relación de pareja.

Un segundo tipo de cuestiones que se puede abordar a partir de ECosociAL-2007 está referido a las diferencias que presentan las madres según su tipo de familia en las dimensiones subjetivas de la cohesión social. Este caso es relevante para identificar potenciales efectos del tipo de familia sobre los hijos. Para tal efecto se definen tres grupos de madres: casadas, convivientes y solteras. Se consideran solo las madres menores de 45 años, edad hasta la que es probable que vivan con sus hijos en el mismo hogar. Los casos considerados representan a un 91% de las madres menores de 45 años en la encuesta.

La identificación de los efectos del tipo de familia sobre las dimensiones subjetivas de la cohesión social requiere ser controlada por terceros factores relacionados con las variables de interés. Así, por ejemplo, podría suceder que una relación negativa entre vulnerabilidad económica y convivencia se explique porque las parejas convivientes tienen un menor nivel de educación y por tanto una menor capacidad socioeconómica.

Los efectos del tipo de familia son estimados en una regresión (probit), en la que la variable del lado izquierdo es el grado de cohesividad (alto/bajo) y las variables del lado derecho abarcan el tipo de familia y un conjunto de controles, incluidos la edad, el nivel de educación, el nivel socioeconómico, el tipo de ocupación, el género y el país. Se utiliza la terminología de variables del lado izquierdo y derecho en reemplazo de las categorías usuales de variables dependientes e independientes. Ello puesto que no se está postulando relaciones rigurosas de causa y efecto entre las variables analizadas, sino solo una asociación estadística entre las mismas. Los asteriscos denotan parámetros estadísticamente significativos.

b) Los resultados

Los resultados muestran que el tipo de familia está fuertemente relacionado con la intensidad del vinculo familiar[24] (Tabla IV-3). Hay una diferencia de ocho puntos porcentuales a favor de los casados respecto de los convivientes, en términos de la intensidad del vínculo familiar. La diferencia a favor de los casados se mantiene en el caso de las madres: es más fuerte en las casadas que

[24] La variable vínculo familiar se construye sobre la base de seis preguntas relacionadas con la prioridad de la familia respecto de otras personas, así como las responsabilidades que deben existir entre familiares.

en las convivientes y en las solteras. Este efecto es estadísticamente significativo y es neto del efecto de terceras variables.

La relación entre tipo de familia y los vínculos económicos también favorece a los casados, aun cuando los efectos no siempre son robustos en términos estadísticos. En particular, las madres casadas tienen una expectativa algo mayor de movilidad futura para ellas mismas y para sus hijos respecto de madres convivientes y madres solteras. Hay también un efecto importante en la percepción de vulnerabilidad económica: las madres no casadas exhiben siete a nueve puntos porcentuales de diferencia respecto de las casadas en términos de un mayor grado de vulnerabilidad económica. En cambio, no hay diferencias relevantes en términos de las percepciones que las personas tienen sobre las oportunidades económicas existentes en su respectivo país. Las personas casadas presentan un grado algo mayor de confianza en otras personas y en las autoridades; en cambio no hay efectos sistemáticos respecto de la confianza en las instituciones.

Tabla IV-3
TIPO DE FAMILIA Y DIMENSIONES SUBJETIVAS DE LA COHESIÓN SOCIAL

	Convivientes respecto de casados	*Madres convivientes respecto de madres casadas*	*Madres solteras respecto de madres casadas*
Vínculo familiar	-8,0**	-5,7*	-7,7*
Movilidad esperada	0,0	-5,9*	-2,2
Movilidad esperada hijos	0,2	-4,4	-2,8
Vulnerabilidad económica	2,9*	7,2**	8,7**
Oportunidades en el país	1,1	1,7	-3,5
Tolerancia a la desigualdad	-0,8	-0,7	0,6
Confianza en otros	-3,3**	-4,4	2,8
Confianza en autoridades	-3,9**	1,3	-1,7
Confianza en instituciones	-0,3	-0,7	-1,6
Satisfacción con la vida	-8,0**	-6,6**	-13,1**

Nota: Considera madres menores de 45 años. Resultados condicionales en edad, educación, ocupación, NSE, edad y país.
* Significancia estadística del 10%.
** Significancia estadística del 5%.

Fuente: elaboración propia a partir de ECosociAL-2007.

También se registra un efecto del tipo de familia sobre la probabilidad que la persona se declare bastante o muy feliz con su vida. Este resultado es relevante de considerar en cualquier evaluación que se realice del orden social. Los resultados son poco favorables para los tipos de familia alternativos al matrimonio: los convivientes tienen una brecha negativa de 8,0 puntos de mayor probabilidad de estar satisfechos con su vida respecto de los casados; las

madres convivientes una brecha negativa de 6,6 puntos porcentuales respecto de las madres casadas; y las madres solteras una brecha negativa de 13,1 puntos respecto de las casadas.

V. Tipos de familia y transmisión de la desigualdad

La principal línea divisoria de las sociedades en América Latina es socioeconómica. La región presenta los mayores índices de desigualdad de ingresos en el mundo, hecho que es causa y a su vez efecto de desigualdades en la distribución de la riqueza, las oportunidades y del poder. A diferencia de otras regiones del mundo, América Latina no presenta polarizaciones críticas en los planos político, social, étnico o religioso (Valenzuela et al. 2008).

1. Antecedentes históricos

Los orígenes de la desigualdad en la región se remontan al período de la Conquista, cuando se distribuyó entre pocos dueños la propiedad de los recursos naturales mineros y agrícolas. Al mismo tiempo se instituyen formas de explotación de la mano de obra local en la forma de encomiendas y mitas, y se importan esclavos para el trabajo en las plantaciones de Brasil. De tal modo se establece una estructura altamente desigualitaria de la riqueza, que contrasta con el proceso seguido en Norteamérica donde la extensa oferta de tierra productiva origina una sociedad de pequeños propietarios (De Ferranti et al. 2003). La distribución inicial de la propiedad en la región favoreció el desarrollo de instituciones políticas y sociales que fueron funcionales a la reproducción de la desigualdad a lo largo de la historia de la región. Solo en el siglo XX se producirán procesos de democratización y de participación social que logran introducir puntos de inflexión en el patrón predominante, aun cuando la persistencia de la desigualdad hasta nuestros días demuestra cuán complejo es desactivar sus mecanismos de reproducción.

La familia es una de las instituciones sociales clave en la reproducción de la desigualdad económica. Ello ocurre a través de dos canales principales: la formación de las parejas entre pares socioeconómicos y el traspaso de los activos a través de las generaciones. Este ha sido una función histórica de las familias, con modificaciones acorde a las características del entorno económico y social[25].

[25] Las uniones conyugales son también clave en la reproducción de otras diferencias sociales, como fueron el sistema de castas en India y la prohibición de matrimonios mixtos en sociedades racialmente segregadas. Las violaciones masivas en los conflictos étnicos de la antigua

Así, durante la era preindustrial, en Europa el matrimonio se organiza en torno a la variable económica. El rasgo que diferencia a las modalidades de familia existentes —nuclear, troncal o comunitaria— es la forma de traspaso de la propiedad familiar a través de los mecanismos de herencia entre padres e hijos. El predominio que adquirirá la familia nuclear se origina en la falta de eficiencia que muestran las otras modalidades para traspasar la propiedad en un contexto de crecimiento demográfico y económico. Por su parte, los arreglos matrimoniales se realizan la mayoría de las veces por razones de cálculo económico de parte de los padres de los futuros esposos. En tal contexto la herencia de la propiedad a través de los hijos varones se acompaña de las dotes económicas que aportan los padres de las esposas. En la sociedad preindustrial el vínculo afectivo podía eventualmente formarse a lo largo de la vida de las parejas, constituyendo un resultado de la unión conyugal antes que su causa.

Actualmente, el activo más importante para la mayor parte de las personas es el capital humano. La familia cumple un rol esencial en la formación de ese capital, aun cuando a diferencia de épocas pasadas, la política pública intenta hoy día jugar un rol activo para compensar el peso que tiene el hogar paterno en la acumulación de activos de las nuevas generaciones. Ello puesto que se considera injusto que las expectativas de desarrollo de los individuos sean dependientes de hechos que les son arbitrarios, como es el hogar de nacimiento (Esping-Andersen 2007).

Asimismo, el amor romántico que emana de la libre elección de las partes ha reemplazado a los arreglos económicos como elemento fundacional en la formación de las parejas. El vínculo emocional es ahora el origen de la vida en pareja —así como, en no pocas ocasiones, de su quiebre. Con todo, el amor romántico no tiene lugar en el vacío social, sino que hay también factores económicos y sociales que operan en el proceso de elección de las parejas.

2. ¿Qué revela ECosociAL-2007?

La importancia de la asociación socioeconómica en la formación de hogares se puede medir a través de la correlación en el nivel educacional de las parejas. La escolaridad tiene dos características deseables para representar un buen indicador en la materia. Primero, es una variable que aproxima relativamente bien el nivel socioeconómico y representa el principal determinante del ingreso de la

Yugoslavia y de ciertas regiones de África representan un ejemplo brutal del rol que puede jugar la procreación para forzar la desaparición de identidades grupales.

ocupación: entre un 30% y 40% de la varianza del ingreso laboral puede explicarse por la varianza en la escolaridad. Segundo, la escolaridad es una variable predeterminada, en el sentido de que se trata de un rasgo que se define generalmente con anterioridad a la formación de la pareja. De otra manera podría ocurrir que la escolaridad fuera influenciada por las características del nuevo hogar, invalidando su utilización en el objetivo descrito[26].

ECosociAL-2007 informa sobre los niveles de escolaridad del entrevistado y de su pareja, permitiendo la estimación del grado de asociación en la formación de parejas. El procedimiento se efectúa para miembros de parejas que tengan entre 18 y 39 años, de manera que es informativo de patrones recientes en la materia. Los resultados que se reportan en la primera fila de la Tabla V-1 corresponden al coeficiente de correlación de la escolaridad de los entrevistados y de sus parejas. Este coeficiente puede fluctuar entre 0% (ninguna correlación) y 100% (correlación perfecta), en el caso de asociación positiva entre las variables. Los resultados muestran que la correlación entre las parejas fluctúa entre un 55% y 65% para la mayor parte de los países considerados. En el caso de Guatemala y de México, el grado de correlación es algo más alto, lo cual probablemente se relaciona con la mayor diversidad étnica existente en esos países, que acentúa el grado de segmentación socioeconómica en la formación de las parejas. Por su parte, Chile y Argentina exhiben las correlaciones más bajas entre los países de la muestra, representando por lo demás los casos con mayor grado de homogeneidad étnica.

Es posible que el indicador utilizado sea sensible a los niveles de escolaridad que presenta cada país: mientras estos sean mayores, más probable es que aumente la correlación entre los niveles de escolaridad individual, considerando que la escala está acotada en la parte superior. En todo caso este efecto debiera tender a acentuar los resultados obtenidos, si se considera que Chile y Argentina tienen los mayores niveles de escolaridad promedio de la muestra, y que por tanto puede haber una sobreestimación de su verdadero grado de asociación de parejas. Para efectos de comparación hay que considerar que los países europeos presentan un coeficiente de correlación en promedio 15 puntos inferior respecto de los países de América Latina, considerados en la encuesta ECosociAL-2007[27].

---

[26] En cambio, el ingreso laboral es influenciado por las características del nuevo hogar, como ocurre por ejemplo con las diferencias en la tasa de participación de la mujer según estado civil o número de hijos.

[27] Este dato proviene del estudio de Fernández et al. (2005), y se basa en estadísticas comparables entre ambos conjuntos de países.

Por su parte, el peso de la marca de la familia en los resultados socioeconómicos se examina sobre la base de los años de escolaridad en la población entre 25 y 39 años de edad, diferenciando entre hombres y mujeres. La metodología ahora utilizada consiste en regresiones de mínimos cuadrados entre la variable de resultado y las siguientes características del hogar paterno: escolaridad del padre, escolaridad de la madre y nivel socioeconómico del padre cuando el entrevistado tenía 15 años (escala 1 a 10). El coeficiente de determinación (R^2) es el porcentaje de la varianza de la variable de resultado que es explicada por las características del hogar paterno, representando nuestra medida de transmisión intergeneracional de la condición socioeconómica. Mientras más cercano a 100% sea este coeficiente, mayor será el peso del hogar paterno en la determinación de los resultados de la cohorte.

Los resultados se presentan en el Tabla V-1. El porcentaje de la varianza en los años de escolaridad de la población entre 25-30 años de edad, que es explicado por las características socioeconómicas del hogar paterno, fluctúa entre un 25% y 35% en la mayor parte de los casos considerados. Este coeficiente refleja el conjunto de canales de transmisión entre ambos tipos de variables, incluyendo el capital económico y cultural del hogar, la calidad de la educación que puede comprar el dinero, características hereditarias que se correlacionan con el nivel socioeconómico del hogar paterno y con el logro educacional, entre otros factores.

Tabla V-1
MEDIDAS DE TRANSMISIÓN DE LA DESIGUALDAD A TRAVÉS DE LA FAMILIA

	Argentina	*Brasil*	*Chile*	*Colombia*	*Guatemala*	*México*	*Perú*
Asociación parejas (1)	57,8	60,9	52,3	61,2	64,3	63,4	60,0
Escolaridad mujeres (2)	32,3	29,3	36,3	29,4	27,6	30,9	34,1
Escolaridad hombres (2)	29,0	19,2	27,2	22,6	24,9	35,9	33,6

Notas: (1) Coeficiente de correlación entre escolaridad de las parejas, 18-39 años.
(2) Coeficiente de determinación en regresiones de mínimos cuadrados entre la escolaridad y características del hogar paterno, 25-39 años.

Fuente: elaboración propia a partir de ECosociAL-2007.

El resultado más importante es la variabilidad del indicador según género, que tiende a ser más importante que la variabilidad entre países. En seis de los siete casos el coeficiente de correlación es mayor para las mujeres, de modo que las características del hogar paterno tienen mayor peso en la determinación de su logro escolar respecto de los hombres. La variable género es también clave para definir la posición relativa que ocupan los países en el indicador.

Los resultados sugieren una mayor disponibilidad de oportunidades para los hombres, puesto que su resultado educacional está menos influenciado por la marca del hogar paterno. Este es un resultado algo sorprendente, dado que no hay diferencias significativas a nivel de promedios en la escolaridad lograda por hombres y mujeres.

3. Desigualdad de ingresos y formación de hogares

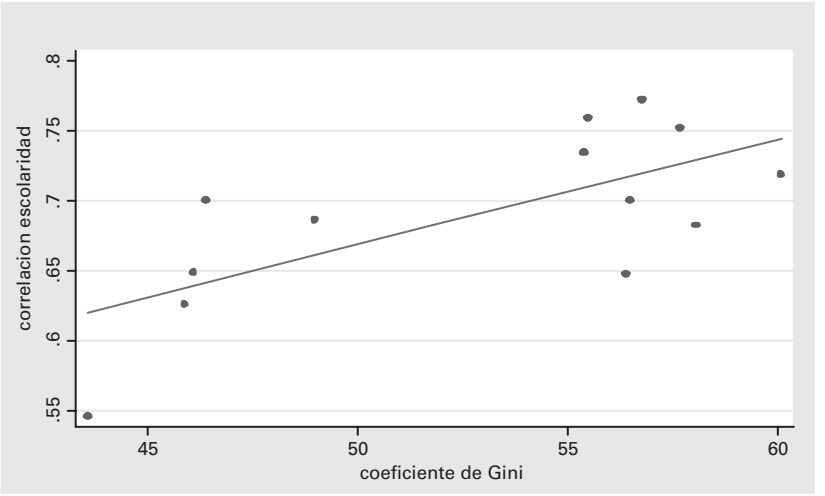
La formación de parejas entre pares que comparten las mismas características socioeconómicas (la llamada homogamia), es a su vez causa y efecto de la desigualdad de ingresos (Fernández et al. 2001). Por ejemplo, una alta desigualdad salarial significa que hay grandes diferencias en las remuneraciones según la dotación de capital humano de las personas, entendiendo por tal la amplia gama de competencias cognitivas y no cognitivas que determinan la productividad laboral de las personas. En tal contexto, la unión conyugal con una persona con menor nivel de capital humano tiene costos importantes en términos de los recursos económicos que dispondrá el hogar en comparación a tener una pareja con similar nivel de capital humano. Ello no ocurre así en una sociedad con baja desigualdad salarial. De esta manera, la sociedad con mayor desigualdad presentará un mayor grado de segregación en la formación de las parejas, a igualdad de otros factores.

Por su parte, la práctica extendida de segregación económica en la formación de parejas es causa de la reproducción de la desigualdad. En este caso la distribución del ingreso de los nuevos hogares tiende a reproducir la distribución de los ingresos de la generación previa, simplemente porque los iguales se unen entre sí. Además, se favorece la segmentación económica en los lugares de interacción social, como son las escuelas, universidades y puestos de trabajo.

El Gráfico V-1 muestra la relación existente entre el grado de correlación socioeconómica de las parejas reportada en el estudio de Fernández et al. (2001) y la desigualdad del ingreso medida a través del coeficiente de Gini para el ingreso per cápita de los hogares, según lo reportado en el Informe del Banco Mundial sobre la desigualdad en la región (De Ferranti et al. 2003)[28]. Los resultados muestran una clara relación entre ambas variables. Los países más desiguales presentan una mayor segmentación socioeconómica de las parejas; a su vez, esta última variable refuerza los patrones de desigualdad existente.

[28] No se utilizan los datos de la encuesta ECosociAL-2007 por la menor cantidad de países allí incluidos.

Gráfico V-1
SEGREGACIÓN DE LAS PAREJAS Y DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA



Fuente: encuestas de hogares.

VI. Conclusiones

Este capítulo ha revisado los principales aspectos económicos y demográficos de los hogares latinoamericanos en torno a su relación con la cohesión social. Los hogares de la región se encuentran en un estado de cambio caracterizado por cuatro dinámicas centrales. Primero, hay una notoria modificación de los comportamientos reproductivos de la mujer latinoamericana, que se traduce en una reducción a la mitad en el número de hijos en relación a la situación de algunas décadas atrás. Segundo, hay un marcado incremento del grupo de los adultos mayores, tendencia que seguirá pronunciándose en los años próximos. Tercero, hay un importante cambio en la división del trabajo en los hogares de la región, que tiene por eje la progresiva incorporación de la mujer a los trabajos remunerados. Y cuarto, hay evidencia de un aumento en las formas familiares distintas al matrimonio, especialmente parejas no casadas e hijos que viven solo con sus madres.

Las tendencias enunciadas son similares a las experimentadas por los países desarrollados décadas atrás, y ellas tienen una evidente interrelación entre sí. Todas tienen por protagonista central a la mujer, de modo que bien podrían estudiarse desde la perspectiva de género. Como los hogares representan la institución base de la sociedad, los cambios en aquellos modifican la estructura económica y social de los países.

La cohesión social tiene por componentes a ciudadanos iguales que gozan de libertad y reconocimiento social, sin ser discriminados o subyugados por otros grupos sociales; arreglos socioeconómicos justos en la distribución de los beneficios y responsabilidades de la cooperación social; y la obtención de niveles razonables de bienestar social, o la expectativa de conseguirlos en el futuro. Los cambios que ocurren a nivel de la familia tienen efectos en varios de estos componentes y, por lo general, los modifican en una dirección positiva.

Se trata en todo caso de una condición necesaria para tal efecto, pero no se puede asegurar suficiencia dado que hay otras dinámicas sociales que pueden operar en la dirección contraria. Por ejemplo, la creciente inseguridad que caracteriza la vida de grupos mayoritarios en las ciudades latinoamericanas se ha convertido en una amenaza para la cohesión social, puesto que relega a las personas a sus hogares, alienta la violencia como medio de protección de la integridad y debilita las bases del Estado democrático.

La caída en la tasa de fecundidad tiene por efecto la obtención de un bono demográfico, consistente en una favorable relación entre la población económicamente activa y pasiva. Ello tiene impacto positivo sobre diversos componentes de la cohesión social, como son una mayor disponibilidad de bienes y servicios por habitante y una mejor distribución de las oportunidades socioeconómicas. Esto último, porque aumentan los recursos que tanto los hogares como la política social pueden dedicar a la formación de competencias de los niños, en particular los pertenecientes a estratos medios y bajos.

La incorporación laboral de la mujer tiene efectos similares, puesto que se traduce en mayores ingresos para los hogares con resultados favorables en las distintas dimensiones del bienestar material: aumenta el ingreso por habitante; reduce la pobreza en la medida que hay hogares cuyo nuevo ingreso está por arriba de la línea de pobreza; hace caer la vulnerabilidad o riesgo de pobreza, puesto que se diversifican las fuentes de ingresos del hogar; y comprime la distribución de los ingresos en la medida que las nuevas entrantes pertenezcan mayoritariamente a hogares de los deciles inferiores.

Ambos tipos de desarrollos apuntan hacia una mayor igualdad de género, puesto que la mujer gana reconocimiento como actor público en la sociedad y consigue una mayor autonomía económica; atributos que habían estado reservados para los hombres en la sociedad tradicional latinoamericana. Este proceso no es fácil ni inmediato, genera tensiones en el hogar y requiere de considerables esfuerzos por parte de las mujeres, que tienen que conciliar el trabajo remunerado con las actividades de cuidado del hogar. A la larga es positivo para la cohesión social, puesto que pone en condiciones de igualdad a la mitad de la población que por mucho tiempo asumió un rol secundario en los confines de los hogares.

Otros cambios en la familia suponen desafíos para la cohesión social. El aumento en el porcentaje de adultos mayores en la población, causado por la baja en la fecundidad y la mayor esperanza de vida, se convierte en demandas en tres ámbitos principales: el pago de pensiones y de transferencias a través de sistemas de protección social; la provisión de servicios de salud para este segmento, así como la promoción de la salud en las edades más tempranas; la oferta de servicios de cuidados para los adultos mayores con discapacidad física o mental. Puede haber distintos arreglos sociales entre las familias y el Estado para resolver estos problemas; pero no hacerlo o hacerlo mal crearía una falla en la estructura de la cohesión social, porque se lesionaría un aspecto básico de la solidaridad social.

Por su parte, el aumento de las formas familiares alternativas al matrimonio puede ser resultado de opciones individuales informadas, aun cuando tradicionalmente han estado vinculadas a la informalidad y la falta de institucionalidad pública en determinados países y estratos socioeconómicos de la región. Ellas tienen asociados un conjunto de riesgos para la cohesión social, en términos de la falta de protección legal para mujeres y niños, una mayor vulnerabilidad económica y posibles efectos negativos en la formación de los hijos. El desafío para la política pública es cómo enfrentar estos riesgos sin imponer estructuras familiares a personas que tienen el derecho a optar libremente en la materia: a este respecto, de lo que se trata es de encontrar un buen balance entre derechos personales y responsabilidades familiares.

Referencias

Alesina, Alberto y Edward Glaeser. (2005). *Fighting Poverty in the US and Europe: a World of Difference*. New York: Oxford University Press.

Alesina, Alberto, y Paola Guliano. (2007). *The Power of the Family* (Discussion Paper). Bonn: IZA.

Arriagada, Irma. (2002). Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas. *Revista de la CEPAL*, 77.

——. (2004). *Transformaciones sociales y demográficas de las familias latinoamericanas*. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.

——. (2006). *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia* (Serie Políticas Sociales): CEPAL.

Attanasio, Orazio y Miguel Szekely (Eds.). (2003). *The Family in Flux: Household Decision Making in Latin America*. Washington DC: Inter American Development Bank.

Baumol, William J. (1972). Macroeconomics of Unbalanced Growth: Reply. *The American Economic Review*, *62*(1/2), 150.

Beaujot, Roderic. (2002, February 2002). *Family Transformation and Social Cohesion*. Paper presented at the Plenary session of SOCO 2002 Follow-Up Meeting, Ottawa.

Beaujot, Roderic y Zenaida Ravanera. (2001). *An Interpretation of Family Change, with Implications for Social Cohesión*. London, Canada: Population Studies Centre, University of Western Ontario.

Becker, Gary S. (1981). *Teoría de la familia*. Madrid: Alianza.

Behrman, Jere R.; Suzanne Duryea y Miguel Szekely. (2003). Which Matters More for Fertility Changes: Improved Health or Women's Schooling. En O. Attanasio y M. Szekely (Eds.), *The Family in Flux: Household Decision-making in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Bloom, David E. y Jeffrey G. Williamson. (1998). Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia. *The World Bank Economic Review*, 12(3), 419-455.

CEPAL. (2003). *América Latina y el Caribe: El envejecimiento de la población 1950-2050*. Santiago de Chile.

——. (2004). Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050. *Boletín demográfico, 73*.

——. (2006). *La protección social. De cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.

Coleman, James. (1990). *Foundations of Social Theory*. Massachusetts y Londres: The Belknap Press.

Crouch, Luis; Amber Gove y Martin Gustafsson. (2007). *Educación y cohesión social* (Documento de trabajo Proyecto Nacsal). Santiago de Chile: Cieplan-iFHC.

Cunha, Flavio y James Heckman. (2006). *Formulating, Identifying and Estimating the Technology of Cognitive and Noncognitive Skill Formation* (Borrador): University of Chicago.

Cunha, Flavio; James Heckman; Lance Lochner y Dimitriy V. Masterov. (2005). *Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation* (NBER Working Paper 11331): National Bureau of Economic Research, Inc.

Chackiel, Juan y Susana Schkolnik. (2004). *América Latina: los sectores rezagados en la transición de la fecundidad* (Serie Seminarios y Conferencias, Nº 36): CEPAL.

Chant, Sylvia. (2002). Researching Gender, Families and Households in Latin America: From the 20th into the 21st Century. *Bulletin of Latin American Research, 21*(4), 545-575.

Dattwyler, Vivianne. (1990). *Familia, diferenciación social y mestizaje. Hispanoamérica entre los siglos XVI y XVIII.* Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

De Ferranti, David; Guillermo Perry; Francisco H.G. Ferreira y Michael Walton. (2003). *Inequality in Latin America: Breaking with History*. Washington D.C.: The World Bank.

Didier, Jacobs. (2000). *Low Inequality with Low Redistribution? An Analysis of Income Distribution in Japan, Taiwan and Korea in Comparison with Britain* (Sticerd LSE Working Paper No 23). London: London School of Economics.

Duryea, Suzanne; Alejandra Cox y Manuelita Ureta. (2004). Women in the Latin American Labor Market: The Remarkable 1990s. En C. Piras (Ed.), *Women at Work. Challenges for Latin America*. Washington D.C.: Inter American Development Bank.

Easterly, William; Joseph Ritzen y Michael Woolcock. (2005). *Social Coesion, Institutions and Growth* (Working Paper 94). Washington D.C.: Center for Global Development.

Ellwood, David y Christopher Jencks. (2004). The Spread of Single-Parent Families in the United States Since 1960. En T. S. y L. R. Daniel Moyinhan (Ed.), *The Future of the Family*. New York: Russel Sage Foundation.

Esping-Andersen, Gosta. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economics*. New York: Oxford University Press.

——. (2007). *Contra la herencia social.* Paper presented at the Foro de Altos Estudios Sociales, Valparaíso, Chile.

Fernández, Raquel; Noah Ozzer y John Knowles. (2001). *Love and Money: a Theoretical and Empirical Analysis of Household Sorting and Inequality* (NBER Working Paper 8580).

Furstenberg, Frank. (2004). Values, Policy and the Family. En T. S. y L. R. Daniel Moyinhan (Ed.), *The Future of the Family*. New York: Russel Sage Foundation.

García, Brígida y Olga Rojas. (2004). *Las uniones conyugales en América Latina: transformaciones en un marco de desigualdad social y de género* (Notas de Población 78). Santiago de Chile: Celade.

Garfinkel, Irwin. (2004). Policy and the Family. En T. S. y. L. R. Daniel Moyinhan (Ed.), *The Future of the Family*. New York: Russel Sage Foundation.

Giddens, Anthony. (2006). *Sociology*. Cambridge UK: Polity Press.

Goldin, Claudia. (1995). The U Shaped Female Labor Force Participation Function in Economic Development and Economic History. En T. P. Schultz (Ed.), *Investment in Women's Human Capital*: The University of Chicago Press.

Graham, Carol y Stefano Pettinato. (1999). *Assessing Hardship and Happiness: Trends in Mobility and Expectations in the New Market Economies* (Working Paper No. 7). Washington D.C.: Center on Social and Economic Dynamics.

Jere, Behrman; Suzanne Durya y Miguel Szekely. (2003). Aging and Economic Opportunities: What Can Latin America Learn from the Rest of the World. En O. A. y M. Szekely (Ed.), *The Family in Flux: Household Decision Making in Latin America*. Washington D.C.: Inter American Development Bank.

Kiernal, Katlhleen. (2004). Unmarried Cohabitation and Parenthood: Here to Stay? European Perspectives. En T. S. y. L. R. Daniel Moyinhan (Ed.), *The Future of the Family*. New York: Russel Sage Foundation.

Larrañaga, Osvaldo. (2006). Comportamientos reproductivos y fertilidad, 1960-2003. En J. S. Valenzuela, E. Tironi y T. R. Scully (Eds.), *El eslabón perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile*. Santiago de Chile: Taurus.

Larrañaga, Osvaldo y Rodrigo Herrera. (2007). *Cambios recientes en desigualdad y pobreza en Chile* (Borrador PNUD y Mideplan). Santiago de Chile.

Lee, Rainwater y Timothy Smeeding. (2004). Single-Parent Poverty, Inequality, and the Welfare State. En T. S. y. L. R. Daniel Moyinhan (Ed.), *The Future of the Family*. New York: Russel Sage Foundation.

Lerman, Robert. (2002). *Married and Unmarried Parenthood and Economic Wellbeing. A Dynamic Analysis of a Recent Cohort* (para US Health and Human Resources Department): Urban Institute.

Mammen, Kristen y Christina Paxson. (2000). Women's Work and Economic Development. *Journal of Economic Perspectives*, *14*(4), 141-164.

Martin, Teresa. (2002). Consensual Unions in Latin America: Persistence of a Dual Nuptiality System. *Journal of Comparative Family Studies*, *33*, 35-55.

Martínez Franzoni, Juliana. (2007). *Regímenes del bienestar en América Latina* (Documento de Trabajo No11): Fundación Carolina.

Maurás, Marta. (2005). Esquema básico para mujer y empleo. En M. M. Errázuriz (Ed.), *Voz de Mujer. Mujer, familia y trabajo: hacia una nueva realidad. Propuestas para un debate público*. Santiago de Chile: ComunidadMujer.

Mayra, Buvinic; Andrew Morrison y Michael Shifter. (1999). Violence in the Americas. A Framework for Action. En A. M. y. M. L. Biehl (Ed.), *Too Close to Home. Violence in the Americas*. Washington D.C.: InterAmerican Development Bank.

Meil, Gerard. (2005). *La protección social de la familia: situación actual y tendencias en la Unión Europea* (Serie seminarios y Conferencias, No 46). Santiago de Chile: CEPAL.

Milosavljevic, Vivian. (2007). *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal y UNIFEM.

Morandé, Pedro. (1998). *Familia y sociedad*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Rodríguez, Jorge. (2005). *Cohabitación y matrimonio: disparidades en el origen y en el desempeño y sus implicancias en materia de protección social*. Santiago de Chile: CEPAL.

Rosen, Sherwin. (1996). Public Employmemt and the Welfare State in Sweden. *Journal of Economic Literature*, *34*, 729-740.

Schady, Norbert. (2005). Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean. *Economía 6*(2), 185-225.

Segalen, Martine. (2004). *Antropología histórica de la familia*. Madrid: Taurus Universitaria.

Sigle-Rushton, Wendy y Sara McLanahan. (2002). The Living Arrangements of New Unmarried Mothers. *Demography*, *39*(2), 415-433.

Sunkel, Guillermo. (2004). La familia desde la cultura: ¿Qué ha cambiado en América Latina? En A. I. y. V. Aranda (Ed.), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales. Necesidad de políticas públicas eficaces. Serie de Seminarios y Conferencias No 42*. Santiago de Chile: CEPAL.

Sunkel, Guillermo. (2006). *El papel de la familia en la protección social en América Latina* (Serie Políticas Sociales 120). Santiago de Chile: CEPAL.

Therborn, Göran. (2004). *Familias en el mundo: historia y futuro en el umbral del siglo XXI*. Paper presentado en la reunión de expertos: Cambio en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidades de políticas públicas eficaces.

Valenzuela, Eduardo; Simón Schwatzman; J. Samuel Valenzuela; Timothy R. Scully C.S.C; Nicolás Somma y Andrés Biehl (Eds.). (2008). *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan.

Van de Kaa, Dirk. (2002). *The Idea of a Second Demographic Transition in Industrialized Countries*. Paper presented at the Sixth Welfare Policy Seminar of the National Institute of Population and Social Security.

Willis, Robert J. (1973). A New Approach to the Economic Theory of Fertility Behaviour. *Journal of political economy*, *81*(2), 14-64.

Capítulo 3

REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

Mario Marcel, Elizabeth Rivera

I. Introducción: el desarrollo social en América Latina

América Latina es frecuentemente caracterizada como una región de paradojas. Pese a que la mayoría de sus países se ubican en un rango intermedio del desarrollo y que han logrado avances importantes en el acceso de la población a ciertos servicios básicos, la región como un todo presenta los mayores niveles de desigualdad del mundo y se caracteriza por elevados niveles de pobreza. La población en situación de pobreza en la región se elevaba en 2006 a 194 millones de personas, equivalentes a un 36,5% de la población total (CEPAL 2007). Esta situación involucra una reducción en la incidencia de la pobreza de siete puntos porcentuales en la última década (43,5% en 1997), pero un número absoluto de pobres relativamente similar (204 millones en 1997).

Los indicadores de desigualdad económica y social, por su parte, han tenido escasos cambios a lo largo de varias décadas. Cuando un estudio del Banco Mundial intentó buscar las raíces de este fenómeno lo vinculó a factores tan arraigados como el legado colonial y la base productiva basada en la explotación de recursos naturales (De Ferranti et al. 2003).

Los estudios sobre el desarrollo social en América Latina tradicionalmente se han orientado a analizar cómo las políticas públicas pueden contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad. Ello involucra reconocer la realidad de una distribución extraordinariamente desigual del capital financiero, humano y social, y que los mercados no pueden sino reproducir, e incluso profundizar, esta situación. De esto se concluye que solo el Estado tendría la capacidad para distribuir bienestar de un modo distinto a la forma desigual en que lo hacen los mercados.

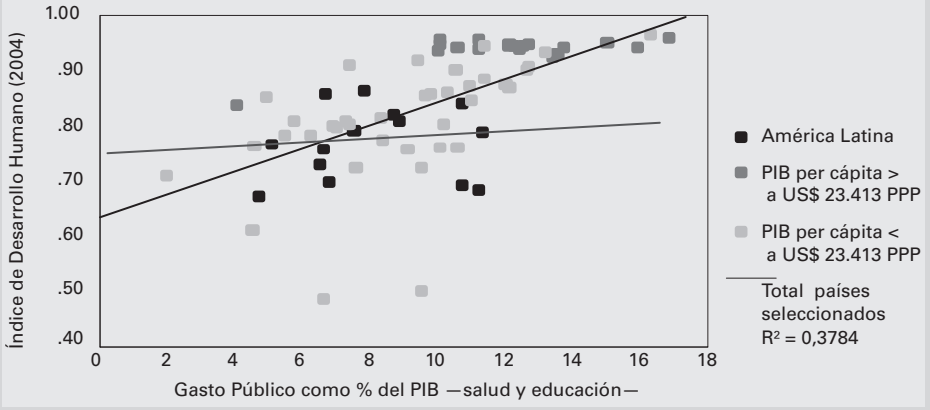
Esta desigualdad, junto a un patrón de crecimiento caracterizado por su lentitud e inestabilidad, ha limitado las posibilidades de reducción de la pobreza. Sin embargo, la mayor paradoja del crecimiento reside en la debilidad de los

instrumentos con que cuenta el Estado para hacer frente a la pobreza y la desigualdad. En efecto, mientras el conjunto de países de la región presenta una distribución de los ingresos considerablemente más desigual que los países desarrollados, los recursos que destinan al financiamiento de transferencias y programas sociales en relación al PIB solo llegan a la mitad de los de estos últimos. Si la comparación se hace en términos absolutos, la brecha en el gasto social por habitante entre Latinoamérica y los países desarrollados es de uno a veinte. De esta manera, Latinoamérica parece ser una clara expresión de lo que Lindert (2004) ha caracterizado como la «paradoja de Robin Hood»: donde se observa un mayor gasto social no es en los países más desiguales, sino en aquellos que cuentan con estructuras económicas, sociales y políticas más igualitarias.

DESARROLLO HUMANO Y TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO

Como puede apreciarse en el Gráfico I-1, las comparaciones internacionales muestran una correlación positiva entre desarrollo humano y tamaño relativo del sector público. Sin embargo, esta correlación está lejos de ser exacta y parece resultar más bien del contraste entre dos agrupaciones de países: (a) la de los países desarrollados, con alto gasto público y alto desarrollo humano; (b) la de los países emergentes, con Estados pequeños y menor desarrollo humano. En este último grupo se ubican claramente los países latinoamericanos. Para estos la correlación entre desarrollo humano y gasto público es más débil que en la muestra total —como lo indica la pendiente de la línea de regresión en el Gráfico I-1— y deja una amplia varianza en las situaciones nacionales a su alrededor.

Gráfico I-1
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y GASTO PÚBLICO
(Como % del PIB, salud y educación)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Informe de Desarrollo Humano, 2005, PNUD.

La dispersión en torno a la relación entre gasto público y bienestar social se ha tendido a interpretar como expresión de diferencias en la eficiencia con que los países emergentes, y los latinoamericanos en particular, usan sus recursos públicos. Alternativamente, podría argumentarse que existe una suerte de umbral crítico en la capacidad del Estado para alterar la distribución del bienestar en la sociedad, por debajo del cual las políticas públicas no tienen la fuerza suficiente como para alterar la vasta diversidad de mecanismos que reproducen las diferencias económicas y sociales. Para cruzar este umbral crítico sería necesario no solo un volumen significativo de recursos para financiar políticas públicas, sino también suficiente coherencia y persistencia en su aplicación, de manera que este proceso logre un impacto perceptible sobre la distribución del bienestar social.

a) La visión de la década de 1990

La perspectiva neoliberal tiene su propia interpretación sobre la relación entre políticas públicas y bienestar social. De acuerdo a esta visión, el bienestar social se maximiza como resultado del funcionamiento de los mercados. En la medida en que los mercados puedan operar libremente y en condiciones de alta competencia, estos generarán una distribución eficiente y justa de los recursos, pues reflejarán el esfuerzo y la productividad de cada individuo. La intervención del Estado es vista como una interferencia sobre el buen funcionamiento de los mercados, distorsionando los incentivos a trabajar, producir y ahorrar de los agentes económicos. Su intervención solo se justifica cuando se trata de garantizar las instituciones que los propios mercados requieren, como el derecho de propiedad y la libre competencia. Los países en desarrollo deberían mantener entonces Estados pequeños para evitar tanto estas distorsiones como los costos de una alta carga tributaria sobre el potencial de crecimiento. Una carga tributaria baja sería necesaria para mantener los incentivos al trabajo, el ahorro y la inversión, con la expectativa que la generación de empleo y los subsidios estatales focalizados sean suficientes para asegurar la participación de los más pobres en los beneficios del crecimiento.

Para la visión neoliberal las tensiones entre intervención estatal, eficiencia y crecimiento llegarían a su máxima expresión con el Estado de bienestar, esto es, cuando este busca asegurar ciertas condiciones de vida a la población a través de sistemas estructurados sobre la base de derechos sociales y altas transferencias públicas. En este caso, el trabajo, la producción y la competencia a través del mercado dejarían de ser la base de la generación de bienestar de las personas y, por tanto, la fuente principal de incentivos para sus decisiones económicas.

Desde esta perspectiva, el Estado de bienestar sería un enemigo del buen funcionamiento de una economía de mercado y una amenaza a la competitividad de los países.

Hacia mediados de la década de 1990, los gobiernos de los países latinoamericanos y los organismos internacionales que los apoyaban parecieron asumir esa visión. Los recursos públicos debían ser limitados porque el crecimiento demandaba una estructura sólida de incentivos a la inversión y al emprendimiento, lo que implicaba una carga tributaria moderada y no distorsionadora, centrada en la tributación indirecta. Si esta restricción limitaba los recursos públicos para financiar políticas sociales, estos simplemente tendrían que asignarse y utilizarse con mayor eficiencia. Para elevar la eficiencia en la *asignación* de los fondos públicos, estos debían dirigirse a programas focalizados en los hogares de menores recursos, preferentemente aquellos que se encontraban por debajo de la línea de pobreza, mientras que para mejorar la eficiencia en el *uso* de los recursos debía recurrirse a actores distintos del gobierno central, como los municipios, las ONG y el sector privado.

Después de casi dos décadas de promover estas políticas, los avances observables en la región son limitados. Si bien el gasto social ha crecido en términos absolutos como producto de la reactivación del crecimiento, este solo ha elevado modestamente su participación en la distribución de los recursos públicos. La focalización, por su parte, ha resultado difícil de operacionalizar como resultado de la capacidad de algunos sectores para retener privilegios, de las deficiencias de los mecanismos de identificación de beneficiarios y de la propia marginalidad de estos últimos. Por último, la incorporación de otros actores a la entrega de prestaciones sociales ha generado una constelación de nuevos problemas asociados a la dificultad para dirigir la acción de actores privados, con intereses y visiones propias, hacia el logro de objetivos de política pública. Como resultado de todo esto, las grandes innovaciones que se esperaban en política social han tenido un impacto limitado. Experiencias como las de los fondos de inversión social y los programas de transferencias condicionadas, por ejemplo, solo han logrado captar una fracción reducida del presupuesto social, mientras que los grandes programas de educación, salud y pensiones han mantenido un importante componente inercial.

Es tentador achacar la lentitud de los avances sociales a la ineptitud de los gobiernos, expresada en inconsistencias de política, falta de disciplina, vulnerabilidad a las presiones o simple ineficiencia. Los gobiernos, a la vez, acusan falta de recursos para desarrollar una agenda social más ambiciosa. Sin embargo, cuando los problemas son tan persistentes y generalizados entre distintos países cabría preguntarse si el limitado progreso de la política social en Latinoamérica no responde a fenómenos más profundos.

b) Nuevos enfoques

Algunos autores han argumentado, en el contexto de los países desarrollados, que el incremento del tamaño del Estado y el surgimiento del Estado de bienestar respondieron en buena medida a ciertas características propias de su sistema político y productivo. Así, para Lindert (2004), el crecimiento del gasto social a lo largo del siglo XX sería fundamentalmente el resultado de la ampliación de la voz política sobre la demanda de servicios sociales y la oferta de recursos para financiarlos. De acuerdo a este análisis, el desarrollo democrático en estos países se ha expresado en una notoria secularización de los sistemas políticos, ampliando la demanda de programas sociales de acceso universal. La expansión de tales programas, asimismo, se ha financiado con impuestos de amplia base. De este modo, una parte significativa de los recursos aportados por la vía tributaria vuelve a los mismos contribuyentes en la forma de transferencias y prestaciones sociales.

Esping-Andersen (1990), por su parte, ha descrito a los Estados de bienestar de los países desarrollados como regímenes definidos por patrones diversos de provisión de servicios, resultados y efectos distributivos. En este contexto, la capacidad del Estado para incidir sobre la distribución del bienestar en la sociedad no sería igual en todos los países debido al diferente peso de actores tales como el mercado, las familias y las empresas —y debido también a la forma en que esta distribución incide sobre las propias dinámicas sociales y políticas que condicionan la actuación del Estado.

El estudio de los regímenes de bienestar puede entregar importantes pistas para entender los patrones de cohesión social en los países. Sorj y Tironi (2007) han definido cohesión social como «la capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolítico (derechos) y sociocultural (reconocimiento) como a través de la acción combinada de los mecanismos de asignación del Estado, del mercado, de la familia, de la sociedad civil y de las redes comunitarias» (Sorj y Tironi 2007: 118-119). Esta definición identifica las estructuras de distribución de bienestar como un determinante de la cohesión social, a la vez que se propone caracterizar dichas estructuras sobre la base del rol que diversos actores juegan en ellas. Ellas puedes ser afectada por las desigualdades o la exclusión, pero la magnitud y las formas que adopten dependen, en buena medida, del grado de legitimidad y aceptación que tengan los procesos que determinan tal distribución. En otras palabras, no existiría un modelo único de cohesión social y esta no podría medirse en una escala unidimensional, así como tampoco a través de indicadores exclusivamente cuantitativos.

c) Propósito y organización del capítulo

El contraste de los modelos de cohesión social vigentes en distintos países guarda una fuerte correlación con las diferencias en sus regímenes de bienestar. Así por ejemplo, el régimen liberal vigente en Estados Unidos, que asigna al mercado un rol central en la distribución de bienestar, tiene como contrapartida un patrón de cohesión social basado en la movilidad y en la fortaleza de la comunidad local. Del mismo modo, el régimen socialdemócrata de bienestar vigente en los países del norte de Europa tiene como correlato un patrón de cohesión social basado en derechos económicos y sociales, garantizados por el Estado y apoyados por pactos entre empleadores y sindicatos, orientados a generar altos niveles de equidad. Pues bien, la vinculación entre regímenes de bienestar y patrones de cohesión social puede ayudar a resolver otra aparente paradoja latinoamericana, como es el hecho de que altos niveles de desigualdad no se hayan asociado a fenómenos de polarización política y social, observándose, en cambio, evidencias de un entramado social y comunitario aparentemente fuerte[1].

Intentar explicar por qué la alta desigualdad no se ha traducido en una desintegración social en Latinoamérica, examinando para ello la relación entre regímenes de bienestar y cohesión social, no conlleva una visión fatalista sobre las posibilidades de reducir tales desigualdades. Lo que este enfoque plantea, más bien, es que este problema no depende solo de contar con políticas sociales técnicamente correctas y los recursos para financiarlas, sino de que los proveedores de bienestar —particularmente el Estado— cuenten con un sustento político y social suficientemente fuerte como para acometer esos cambios. De esta manera, el analizar las características de los regímenes de bienestar vigentes en la región puede ayudar no solo a entender los actuales patrones de cohesión social, sino a prever cómo estos pueden verse tensionados o modificados en el futuro por los profundos procesos de democratización, globalización y transición demográfica, provocando a su vez cambios en los regímenes de bienestar.

El presente capítulo aborda el análisis de las políticas públicas sociales en Latinoamérica como expresión y condicionante de la relación entre regímenes de bienestar y cohesión social. A diferencia de una tradición analítica dominada por los conceptos de pobreza y desigualdad, aquí se busca responder a tres preguntas que no han estado tan presentes en la reflexión: (1) ¿por qué sociedades tan desiguales como las latinoamericanas no se polarizan destructivamente?; (2) ¿por qué en la gran mayoría de los países la sociedad no ha dotado a los Estados de los recursos para reducir significativamente la desigualdad?; y (3) ¿cómo

[1] Ver al respecto el primer volumen de esta serie, *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos* (Valenzuela et al. 2008). También, el capítulo 7 de este mismo volumen.

podría cambiar esta situación en el futuro? Responder a estas preguntas es sin duda una tarea ambiciosa, y este capítulo solo pretende ofrecer una primera aproximación, basada en un instrumental analítico que hasta ahora ha tenido poca difusión en la región.

El capítulo parte por una caracterización de los regímenes de bienestar en los países de la región. En particular, se revisa el análisis de Esping-Andersen (1990) para adecuarlo a la realidad de países emergentes, caracterizados por logros limitados en materia de bienestar, sociedades con pautas más tradicionales, Estados preburocráticos y economías con un importante componente de informalidad (Esping-Andersen 1990). Aquí lo que se observa es una gama más amplia de proveedores de bienestar que en los países desarrollados, donde el Estado aparece apenas como un proveedor más, en un espectro que incluye también al mercado, las empresas, las familias y la economía sumergida —lo cual podría explicar las amplias diferencias en los niveles de bienestar que se observan en la región en relación al gasto público social y los patrones de cohesión social.

A partir de lo anterior, el capítulo discute hasta dónde la menor estatización de la generación de bienestar en América Latina es producto del desplazamiento del Estado por otros proveedores, o bien, de las restricciones políticas a una mayor movilización y redistribución de recursos por parte del mismo. En particular, se discute si las limitaciones de las políticas y recursos públicos para fines sociales son producto de los propios efectos distributivos de los regímenes de bienestar existentes o de la desigualdad en la distribución de la *voz* política en la sociedad.

En la parte final del capítulo se presenta una proyección de la participación del Estado en la provisión de bienestar a partir de la aplicación del análisis de conglomerado, siguiendo los trabajos de Esping-Andersen, aunque ajustando la metodología a los propósitos de este trabajo.

II. Estudios sobre regímenes de bienestar en Europa y América Latina

1. Regímenes de bienestar en el mundo desarrollado

La forma en que coexisten el Estado de bienestar y el capitalismo ha sido abordada por numerosos estudios, entre los que destacan los de Gosta Esping-Andersen en la década de 1990. Estos se han preguntado hasta dónde estos sistemas tienen capacidad para modificar las desigualdades generadas por el mercado y, con ello, la estructura de la sociedad capitalista. En otras palabras,

la pregunta es si acaso, y bajo qué condiciones, las divisiones de clase y las desigualdades sociales que produce el capitalismo pueden ser revertidas por la institucionalidad democrática. Esping-Andersen se responde que los sistemas de bienestar del mundo capitalista no son todos iguales, y por lo tanto, que su capacidad para alterar la distribución del bienestar generado por el mercado depende, en buena medida, de cómo estos estén organizados, sus efectos distributivos y su capacidad para retroalimentar el proceso político que les da origen (Esping-Andersen 1990).

a) El enfoque de Esping-Andersen

El autor mencionado desarrolla el concepto de «régimen de bienestar» para aludir al conjunto de reglas, instituciones, actores e intereses estructurados que producen resultados en términos del bienestar ciudadano. Caracteriza distintos regímenes de bienestar vigentes en el mundo desarrollado a partir de tres rasgos: (1) la incidencia del Estado, el sector privado y las empresas como proveedores de bienestar; (2) sus resultados, definidos por la capacidad de «desmercantilizar» la distribución de bienestar generada por el mercado del trabajo; y (3) sus efectos de estratificación, entendidos como las consecuencias que generan sobre el proceso político de la distribución del bienestar.

Tabla II-1
REGÍMENES DE BIENESTAR EN EL MUNDO DESARROLLADO

	Liberal	*Conservador-Corporativista*	*Socialdemócrata*
Producción de bienestar - Familia - Mercado - Estado	 Marginal Central Marginal	 Central Marginal Subsidiario	 Marginal Marginal Central
Desmercantilización	Mínimo	Altos para jefes de hogar y empleados	Máximo
Espacio de solidaridad	Mercado (seguros)	Gremio y familia	Ciudadanía
Efectos de estratificación	Estigmatización de la pobreza	Retención de relaciones de estatus (jerarquía, corporativismo y sexismo)	Universalismo y alianzas de clase
Casos representativos	Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda	Alemania e Italia	Suecia y Dinamarca

Fuente: elaboración propia a partir de Gough et al. (2004).

De acuerdo a ese enfoque el funcionamiento de los mercados generaría una distribución primaria del bienestar principalmente a través de la remuneración del trabajo asalariado. Ella puede ser alterada por el Estado en la medida que

este sea capaz de garantizar derechos sociales exigibles sobre la base de la mera ciudadanía, o por esquemas que distribuyan bienestar sobre la base del estatus de las ocupaciones de los trabajadores, lo cual no sería reflejado necesariamente en la estructura salarial. Esto implica una desmercantilización del estatus de los individuos respecto al mercado. Para que esta distribución pueda sostenerse en el tiempo, se requiere de alianzas políticas amplias que la respalden. A partir de estas definiciones, Espign-Andersen tipificó tres regímenes de bienestar surgidos en los países desarrollados del mundo capitalista con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial (Tabla II-1).

LOS TRES REGÍMENES DE BIENESTAR DE ESPING-ANDERSEN

En el régimen *liberal*, especialmente representado por Estados Unidos, predomina la provisión de bienestar a través del mercado, produciendo una mínima desmercantilización del trabajo, limitada a programas públicos residuales. Los resultados de estratificación están aquí dominados por la competencia y la expectativa de movilidad social, combinado con una concepción negativa de la ayuda estatal y de la carga tributaria, así como la estigmatización de la pobreza y la dependencia de la asistencia estatal.

En el régimen *conservador-corporativista*, característico de los países del centro de Europa, particularmente Alemania e Italia, la desmercantilización del trabajo es producto de un acceso diferenciado a beneficios sociales. Esta diferenciación se produce tanto a nivel de empresas, gremios o sectores, como al interior de la familia, donde es el jefe de hogar (generalmente hombre) quien percibe los beneficios a través de su inserción laboral y los distribuye al interior del hogar. Este régimen se tilda como *conservador*, porque el patrón diferenciado de acceso al bienestar refleja diferencias de estatus de distintos grupos sociales que son reforzadas por la forma en que el bienestar se distribuye. Los efectos de estratificación se reflejan en acuerdos corporativos y sectoriales en los que las empresas pueden incluso actuar como proveedoras directas de beneficios.

Finalmente, en el régimen *socialdemócrata,* presente en los países del norte de Europa, el Estado juega el papel dominante en la producción de bienestar. Existe, además, una máxima desmercantilización del trabajo, por la existencia de un abanico de prestaciones sociales, parte de las cuales son no contributivas. La retroalimentación se produce aquí a través de acuerdos político-sociales respaldados por la estrecha relación entre parte del sistema político y las principales fuerzas sociales.

En el enfoque de Esping-Andersen, las políticas sociales y su financiamiento están fuertemente ligados a factores sociales y políticos preexistentes. La consistencia interna y la sostenibilidad de los sistemas descansa en sus propios procesos de retroalimentación. En lugar de un análisis unidimensional basado en el rol del Estado, el autor tipifica diferentes regímenes, donde el papel que a aquel le compete se puede comparar con el de otros actores, como las familias, las empresas y el mercado. Lo importante es que el régimen resultante sea capaz de generar niveles de bienestar (expresados como desmercantilización del trabajo) aceptables para la ciudadanía, y que produzca efectos de estratificación capaces de retroalimentar el sistema de bienestar en el tiempo.

b) Regímenes de bienestar y cohesión social

El análisis y caracterización de los regímenes de bienestar es relevante para el estudio de la cohesión social en tres sentidos. Primero, explicita la forma en que un conjunto de servicios o prestaciones pueden incidir sobre la forma en que las personas se relacionan con su comunidad y la forma en que se insertan en la economía: en este sentido, el enfoque de Esping-Andersen nunca oculta su convicción de que los regímenes de bienestar no son sujetos pasivos de determinadas estructuras de poder y, por tanto, incapaces de ser modificadas. Segundo, determinados regímenes pueden alterar significativamente la distribución del bienestar, así como las diferencias y jerarquías que se establecen entre distintos segmentos de la sociedad, alterando con ello la propia distribución del poder. Tercero, los regímenes de bienestar inciden sobre la cohesión social al entregar a diversos procesos y actores —el mercado, el Estado y las empresas— la capacidad para incidir sobre el bienestar de las personas, generando relaciones de cooperación, adhesión, jerarquía o exclusión.

La predominancia de cada actor en la distribución de bienestar social genera distintos mecanismos de cohesión social. En el régimen *liberal*, la fuente principal de cohesión está dada por el acceso a oportunidades, la justa retribución al esfuerzo y su expresión como movilidad social —o la expectativa de ella. En el régimen *conservador*, el patrón de cohesión social está dado por la pertenencia a determinados gremios o empresas, las jerarquías que se derivan a partir de allí y cómo estas interactúan entre sí. Finalmente, en el régimen *socialdemócrata*, el principal elemento de cohesión está dado por la ciudadanía social, la igualdad ante la ley y el ejercicio de derechos.

La existencia de distintos patrones de cohesión social asociados a distintos regímenes de bienestar se vincula a lo que Esping-Andersen llama «efectos de estratificación»; esto es, la forma en que la distribución de bienestar incide

sobre la distribución de poder y, por esta vía, en los procesos políticos que subyacen a cada régimen de bienestar. Así, por ejemplo, en un régimen conservador, la jerarquización se mantendrá en tanto las empresas (o sus sindicatos o mancomunidades laborales) generen beneficios para sus propios trabajadores o la legislación mantenga las diferencias entre quienes ocupan distintos lugares en dichas jerarquías. Esto alentará tanto la formación de organizaciones laborales cohesionadas en defensa de sus derechos e incluso organizaciones verticales que integran a empleadores y trabajadores.

La capacidad para alterar el tejido social depende de cuáles sean los actores relevantes en la producción de bienestar social: mientras más dominante sea el mercado, más alineadas estarán las relaciones entre actores sociales con relaciones mercantiles y más dependerá el bienestar del trabajo asalariado. En cambio, mientras mayor sea el papel de las jerarquías establecidas en el sistema productivo o en las familias, o más significativo sea el rol del Estado en la generación de bienestar, más importante será la capacidad de las empresas, gremios o familias para aglutinar a la sociedad a su alrededor (régimen conservador), o más lo será el proceso democrático para definir derechos y obligaciones sociales (régimen socialdemócrata).

En síntesis, se aprecia que los regímenes de bienestar interactúan fuertemente con los patrones de cohesión social. Ellos son, por un lado, consecuencia de estructuras culturales, políticas y económicas, pero al mismo tiempo cuentan con un espacio suficiente de autonomía como para alterarlos a lo largo del tiempo, estimulando el fortalecimiento o el debilitamiento de actores, instituciones, aspiraciones y expectativas.

2. Estudios sobre regímenes de bienestar en América Latina

Aplicar el marco conceptual de Esping-Andersen en América Latina no es un ejercicio simple. La noción de régimen de bienestar, como se ha comentado, supone un conjunto relativamente estable de programas y reglas, así como la producción sistemática de resultados de bienestar a favor de la población. En contraste, América Latina no solo enfrenta un amplio espectro de carencias sociales, sino de políticas públicas que parecen estar en un proceso de perpetua reformulación. Estas diferencias llevarían a preguntarse si acaso el estudio de regímenes de bienestar tiene relevancia en esta región.

El análisis de los regímenes de bienestar en América Latina es básico para comprender sus patrones de cohesión social. Esto por cuatro razones: (1) porque existen buenos elementos conceptuales y evidencia empírica suficiente para argumentar que en Latinoamérica el estado de la cohesión social no es un

mero resultado de la desigualdad, sino que expresa cómo las personas perciben e interpretan estas desigualdades; (2) porque aun cuando existiera una fuerte correlación entre igualdad y cohesión social es posible que dos países con similar nivel de desigualdad cuenten con patrones diferentes de cohesión social, dependiendo de cómo distintos actores generan y distribuyen el bienestar; (3) porque una expresión de lo anterior es el hecho de que no se observa una relación precisa entre equidad y acción del Estado a través de las políticas públicas en los distintos países[2], y (4) porque el análisis de los regímenes de bienestar ayuda a prever cómo los patrones de cohesión social pueden cambiar en el tiempo. Estos argumentos ayudan a explicar por qué, en el último quinquenio, tantos autores han acometido la difícil tarea de caracterizar los regímenes de bienestar dominantes en la región.

Gough (en Gough et al. 2004) propone partir por usar la noción de «resultados de bienestar», pues el alto grado de informalidad en los mercados laborales en la mayoría de los países de Latinoamérica vuelve poco relevante el concepto de «desmercantilización». La informalidad se reflejaría en incumplimiento de regulaciones laborales y la existencia de modalidades no capitalistas de consumo y producción. Su correlato son relaciones de clase basadas en mecanismos como la exclusión, y estrategias de sobrevivencia y movimientos políticos basados en identidades étnicas, religiosas o regionales, muy distintas a las identidades de clase propias del sistema político europeo. Asimismo, en la gran mayoría de los países en desarrollo las políticas sociales estarían basadas en la discrecionalidad y el clientelismo, lo que generaría efectos de estratificación apoyados en relaciones de reciprocidad y patrimonialismo, con limitada autonomía del Estado y con la irrupción de otros proveedores de bienestar, como las ONG, la cooperación internacional y la Iglesia (Tabla II-2).

En atención a estas distinciones, Gough propone asociar los resultados de bienestar directamente a indicadores de calidad de vida, como el índice de desarrollo humano del PNUD o la expectativa de vida ajustada por discapacidad calculada por la OMS. Estos indicadores son luego procesados a través de un análisis de conglomerados (*clusters*), de tal modo que los resultados de bienestar pasan a ser relativos respecto del conjunto de países analizados. Por su parte, los programas de bienestar son dimensionados a partir del gasto público y privado en salud y educación.

[2] Ver recuadro «Desarrollo humano y tamaño del sector público» (p. 152).

Tabla II-2
CONTRASTE ENTRE REGÍMENES DE BIENESTAR EN EL MUNDO DESARROLLADO Y PAÍSES EN DESARROLLO

	Estados de bienestar desarrollados	*Ajustes en regímenes informales en países en desarrollo*
Modo de producción dominante	Capitalista	Modos no capitalistas: autoconsumo, trabajo informal, producción comunitaria y actividades ilegales
Base de relaciones de clase	División del trabajo	Exclusión y coerción
Fuente principal de ingresos	Trabajo asalariado	Estrategias de sobrevivencia y trabajo familiar
Actores políticos	Partidos con identidad de clase	Movimientos étnicos, religiosos y regionales
Funcionamiento del Estado	Autonomía dentro de mandatos democráticos	Permeabilidad a intereses particulares, patrimonialismo y corrupción
Proveedores de bienestar	Programas e intervenciones públicas, estructuras familiares y servicios privados	Comunidades, ONG's, organismos internacionales y remesas de migrantes
Resultados de bienestar	Desmercantilización del trabajo	Protección contra procesos vitales, inclusión e inversión en capital humano
Efectos de estratificación	Distribución de poder entre clases reproduce régimen de bienestar a través del tiempo	Dependencia externa, clientelismo, reciprocidad, acuerdos políticos inestables e inseguridad
Política social	Acciones intencionadas desde el Estado para obtener resultados de bienestar	Patrimonialismo y captura estatal

Fuente: elaboración propia a partir de Gough et al. (2004: 32), cuadro 1.3.

A partir de estas adecuaciones, Gough clasifica a los países de América Latina en dos grupos. La mayor parte de los países del Cono Sur son calificados como *Estados potenciales de bienestar*, en atención a un relativo mayor involucramiento del Estado y a resultados de bienestar más positivos (aunque considerablemente inferiores a los de los países desarrollados: de ahí el calificativo de «potencial»). El resto de los países latinoamericanos son calificados como *sistemas informales de seguridad*, en los que las personas deben apoyarse fuertemente en la familia y la comunidad para cubrir las falencias de la acción del Estado, con resultados globales de bienestar más bien limitados[3]. De acuerdo con esta visión, por lo tanto, los regímenes de bienestar vigentes en América Latina serían, o bien incipientes, o se apoyarían en redes familiares o comunitarias de solidaridad más fuertes que las de países más desarrollados. De tal manera que la sostenibilidad futura de estos regímenes dependería, ya sea de alcanzar un cierto umbral crítico de beneficios o de mantener y fortalecer el capital social.

[3] Ningún país latinoamericano califica en la tercera categoría propuesta por Gough, que denomina *regímenes de inseguridad*, dentro de la cual se ubica parte importante de los países africanos incluidos en su análisis.

En un esfuerzo paralelo, Barrientos (2004) contrasta las instituciones de bienestar vigentes en América Latina antes y después de las reformas liberalizadoras de fines de la década de 1980 y comienzos de 1990. En su caracterización del régimen vigente antes de estas reformas, Barrientos destaca tres elementos: (1) el carácter segmentado de los programas sociales, distinguiendo entre un sector formal protegido y cubierto por la seguridad social y otro informal y desprotegido; (2) la magnitud de los sectores excluidos, que pasan a depender de redes informales para sobrevivir; y (3) el rol de los programas de base ocupacional en el sector «moderno», algunos administrados por los propios empleadores. Este conjunto de características lleva a Barrientos a calificar el régimen de bienestar previo a las reformas de los años noventa del pasado siglo como *conservador-informal*. Los mecanismos de reproducción de este régimen están dados por la capacidad de los trabajadores organizados del sector moderno y de la burocracia para obtener beneficios diferenciados para su sector, mientras los excluidos deben apoyarse en redes familiares y comunitarias para su subsistencia.

Con el traslado de buena parte de las responsabilidades estatales por la provisión de pensiones y salud al sector privado (como resultado de las reformas que crearon regímenes pensionales de contribución definida y seguros privados de salud a fines de la década de 1980 y comienzos de la siguiente), habría emergido un nuevo régimen de bienestar, tildado por Barrientos como *liberal-informal*. Este, si bien incorpora al sector privado como un proveedor significativo de servicios, no logra extenderse hacia nuevos segmentos de la población, excepto a través de programas estatales residuales focalizados en los más pobres. En su caso, la reproducción del régimen de bienestar descansa fundamentalmente en los cambios experimentados por el mercado del trabajo, expresados en nuevas modalidades contractuales y en el debilitamiento del trabajo organizado en relación al poder de los administradores privados de servicios sociales.

Dada la importancia asignada por Esping-Andersen a los efectos de estratificación como mecanismo de retroalimentación de los regímenes de bienestar, cabe preguntarse cómo pudo ocurrir un cambio de tales magnitudes en un período relativamente tan breve de tiempo. Del análisis de Barrientos surgen tres factores que permiten explicar este cambio: (1) procesos de apertura que expusieron a los sectores previamente protegidos a una mayor competencia, limitando la capacidad de sus grupos de trabajadores organizados para mantener regímenes de privilegio; (2) grupos previamente excluidos que no tuvieron mayor motivación para defender sistemas de bienestar que les resultaban ajenos; y (3) la apertura, los procesos de ajuste y la resistencia de los sectores de mayores ingresos a aumentos de la carga tributaria habrían limitado la capacidad de los

Estados para acceder a los recursos suficientes para mantener los beneficios sociales, más aún para expandirlos hacia los sectores previamente desprotegidos: así, la privatización de servicios sociales habría resultado una alternativa de acceso a la protección social menos incierta que la volátil y permeable oferta estatal.

LOS REGÍMENES DE BIENESTAR DE MARTÍNEZ

El régimen *estatal-productivista* se caracteriza por una mayor mercantilización del trabajo y una focalización de los recursos estatales en la formación de capital humano, todo ello en la perspectiva de hacer más competitiva la economía. La alta mercantilización del trabajo se apoyaría, además, en una alta mercantilización de los sistemas de bienestar, asociados a sistemas de pensiones que, aun con mayor cobertura, generarían pensiones en proporción a las cotizaciones acumuladas durante la vida laboral del trabajador. Argentina y Chile serían los principales países que se encontrarían en esta categoría (Martínez 2007).

El régimen *estatal-proteccionista* contaría con una mercantilización intermedia de la fuerza de trabajo, debido a mayores niveles de informalidad y regulaciones laborales más estrictas hacia los empleadores, pero una alta desmercantilización en la formación de capital humano y la seguridad social, con importantes componentes no contributivos: Brasil sería un buen ejemplo de este régimen. Tanto el régimen *estatal-proteccionista*, como el *estatal-productivista*, contarían con un rango intermedio de familiarización, reflejado en la importancia del trabajo de las mujeres en el hogar. Además de Brasil, en esta categoría se contarían Costa Rica, México y Uruguay.

El régimen *familiarista* se caracteriza por una baja mercantilización del trabajo, expresado en la informalidad, la importancia de la economía rural y diversas modalidades de trabajo no asalariado. La desmercantilización del bienestar sería intermedia en aquellos países que al menos han logrado asegurar una cobertura escolar primaria universal, pero carecerían casi totalmente de sistemas de pensiones, lo que involucra una importante desmercantilización de las prestaciones de la seguridad social, que llegaría sólo a algunos sectores privilegiados de funcionarios públicos y a los sectores más modernos y organizados del mercado del trabajo. En ausencia de un rol significativo del Estado, la familia se transforma en un proveedor fundamental de bienestar, especialmente a través del trabajo de las mujeres en el hogar —sin perjuicio de su participación en el sector informal y, en algunos casos, en empleos asalariados. El grupo de países con regímenes *familiaristas* de rango mediano, derivado de una cierta participación estatal, incluye a Guatemala, Colombia, Ecuador, El Salvador, Perú y Venezuela; en tanto que los países altamente *familiaristas*, con una participación estatal mínima, serían Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

En un tercer estudio sobre esta materia, Martínez (2007) asume como perspectiva que el bienestar, más que distribución de beneficios sociales, está asociado a la capacidad de las personas para manejar incertidumbres, tanto individuales como familiares. Los problemas encontrados por los demás autores para lidiar con el concepto de desmercantilización son resueltos por Martínez descomponiéndolo en dos acepciones diferentes. Por un lado, habla de «mercantilización del trabajo», definido según el grado en que las regulaciones laborales e institucionales transforman el trabajo en una mercancía; y por otro, de la «mercantilización del bienestar», definido según el grado en que la provisión de servicios en áreas como educación, salud y pensiones están sujetas a relaciones de mercado. Sobre la base de estos conceptos Martínez efectúa un análisis de conglomerados (similar al del trabajo original de Esping-Andersen) a partir de 34 indicadores, lo que lo conduce a clasificar los países en tres regímenes de bienestar: *estatal-productivista*, *estatal-proteccionista* y *familiarista* (Tabla II-3).

Tabla II-3
REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA SEGÚN MARTÍNEZ (2007)

Mercantilización de fuerza de trabajo	*Estatal- productivista*	*Estatal- proteccionista*	*Familiarista*
	Alta	*Intermedia*	*Baja*
Desmercantilización del bienestar - Formación de capital humano - Protección social	 Alta Baja	 Alta Alta- estratificada	 Intermedia Mínima
Familiarización	Intermedia vía trabajo femenino no remunerado	Intermedia vía trabajo femenino no remunerado	Máxima -papeles simultáneos de provisión de ingresos y cuidados
Países	Chile y Argentina	Brasil, Costa Rica, México y Uruguay	Mediano: Guatemala, Ecuador, El Salvador, Perú, Colombia y Venezuela Alto: Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay

Fuente: elaboración propia a partir de Martínez (2007).

Del análisis de los regímenes de bienestar de Martínez se desprende que los países *familiaristas* se caracterizarían por una débil acción de las políticas públicas, correspondiendo a las propias familias hacerse cargo de cubrir sus riesgos[4]. En estos países si bien la mayor participación de las familias en la

[4] Donde la familia es el principal proveedor de bienestar, la informalización de las relaciones laborales, bajos salarios y escasa o nula inversión pública, aparece acompañada de mayor participación laboral de las mujeres y, a la vez, de una mayor demanda de trabajo no remunerado, como lo sugiere la presencia de niños y niñas menores de 12 años (Martínez 2007).

provisión de bienestar depende en gran medida de la participación simultánea de las mujeres en el cuidado del hogar y la generación de ingresos, estas quedarían excluidas de la protección social por desempeñarse fundamentalmente en empleos precarios e informales, no cubiertos por los sistemas de seguridad social construidos en torno a los empleos asalariados del sector moderno y el Estado (World Bank 2007).

En suma, los tres estudios citados abordan la tarea de identificar regímenes de bienestar en Latinoamérica adecuando significativamente los conceptos de Esping-Andersen a una realidad que difiere de la de los países desarrollados a partir de un amplio espectro de carencias sociales y niveles considerablemente superiores de informalidad en el sistema productivo y en el mercado del trabajo.

III. El bienestar y la cohesión social en América Latina: hacia un nuevo enfoque

Los estudios citados en la sección anterior ilustran bien el hecho de que la tipificación de regímenes de bienestar en América Latina requiere conceptos y perspectivas de análisis diferentes de los aplicados para países desarrollados, debido a diferencias fundamentales en su estructura económico-social. Este trabajo no pretende abordar tales adecuaciones conceptuales, sino más bien establecer las relaciones que existen entre la forma en que se produce y distribuye bienestar en una sociedad, y los patrones de cohesión social que se desarrollan en su interior así como su sostenibilidad futura. A esto se aboca lo que sigue, continuando con los enfoques precursores de Esping-Andersen.

1. Tres aclaraciones conceptuales

Un análisis como el propuesto supone enfrentar tres problemas fundamentales que no han sido del todo resueltos por estudios previos para América Latina: el concepto de bienestar, el tratamiento de la informalidad y la identificación de los proveedores de bienestar.

a) La noción de bienestar

En lo que respecta al concepto de bienestar es importante rescatar la importancia que Esping-Andersen le asigna a la seguridad social, en particular, a los

sistemas de pensiones y los seguros de salud y de desempleo. Su importancia se deriva de que la noción de bienestar se vincula más a la distribución de resultados, asociada a niveles concretos de ingreso y consumo, que a la distribución de oportunidades, asociado a la expectativa de obtenerlos. En el caso de América Latina la seguridad social tiene especial relevancia por su capacidad de proteger las condiciones de vida de las personas frente a múltiples contingencias económicas y sociales. En efecto, en sociedades en transición, con economías altamente volátiles, expuestas a desastres naturales, las personas tienen una alta probabilidad de verse enfrentadas a *shocks* adversos provocados por la pérdida de empleo, una enfermedad catastrófica, el envejecimiento o la pérdida de la vivienda, pero los sistemas de protección social pueden mitigar significativamente su impacto económico, evitando que se transformen en una causa de movilidad descendente.

En este sentido llama la atención que algunos de los estudios citados en la sección anterior excluyan indicadores sobre los sistemas de pensiones (y en otros casos se incluyan solo indicadores de cobertura) y, en cambio, presten mucha atención a la educación, la que se relaciona con la distribución de oportunidades[5]. Un enfoque más completo debería abarcar tanto la cobertura del sistema previsional como quien la administra, y analizar en qué medida este es capaz de generar pensiones distintas a las que produciría el puro funcionamiento de los mecanismos de mercado. En consecuencia, nuestro análisis prestará igual atención a la cobertura, características, financiamiento y beneficios de los sistemas de pensiones en los países de la región[6].

b) Heterogeneidad e informalidad

La identificación de los regímenes de bienestar dominantes en América Latina requiere adecuar la caracterización de los mecanismos de generación y distribución de bienestar a sociedades en que coexisten relaciones económicas capitalistas y precapitalistas, así como dinámicas modernas y otras tradicionales. Esto implica analizar un espectro de proveedores de bienestar más heterogéneo y menos institucionalizado que el considerado por Esping-Andersen en su

---

[5] Una excepción la constituye el estudio de Barrientos, que pone atención a los cambios en los sistemas de pensiones como producto de las reformas en la décadas de 1980 y 1990 (Gough et al. 2004). No obstante, dado que estos cambios no fueron uniformes, una caracterización de regímenes de bienestar requeriría al menos diferenciar los sistemas de pensiones de distintos países de acuerdo a la forma en que estos financian y calculan pensiones.

[6] Para mayor detalle de la metodología, ver Anexo 1.

estudio de los países desarrollados. Es el caso del sector informal, el cual está prácticamente ausente del análisis de este autor. De hecho, cuando este se refiere a la desmercantilización del trabajo, lo hace solo en relación al trabajo asalariado, pues es bajo esta modalidad que se establecen relaciones entre empleador y empleado mediadas por el mercado, lo que supone asumir que la informalidad respondería a una modalidad precapitalista de trabajo.

La importancia de la informalidad en América Latina es reconocida por una multitud de trabajos, y así lo hacen también Gough et al. (2004), Barrientos (2004) y Martínez (2007). Los primeros subrayan que todos los regímenes latinoamericanos tienen un componente informal, mientras el segundo considera la informalidad como una expresión de la desmercantilización del trabajo. No obstante, estas formas de incorporar la informalidad al análisis de regímenes de bienestar son poco útiles a la perspectiva de este trabajo. Diversos estudios, entre los que destaca un informe del Banco Mundial (Perry et al. 2006), indican que la informalidad, siendo en general importante, varía considerablemente de un país a otro y que en varios de ellos esta ha llegado a representar bastante más que la ausencia de una relación contractual entre empleador y trabajador.

Nuestro análisis considerará a la economía sumergida como potencial proveedor de bienestar, la que ha sido caracterizada, en este estudio, como *informalidad* (a falta de un término más apropiado). Para este efecto se considerarán indicadores no solo de informalidad laboral, sino también de cumplimiento de la ley, las regulaciones y los contratos. Hay que considerar que en varios países de la región la informalidad laboral es solo una dimensión de una forma de vida que trascurre al margen de las normas, en la que los recursos se obtienen más como producto del oportunismo, los contactos y la capacidad para eludir la ley y los arreglos contractuales que del mero esfuerzo laboral o la capacidad emprendedora.

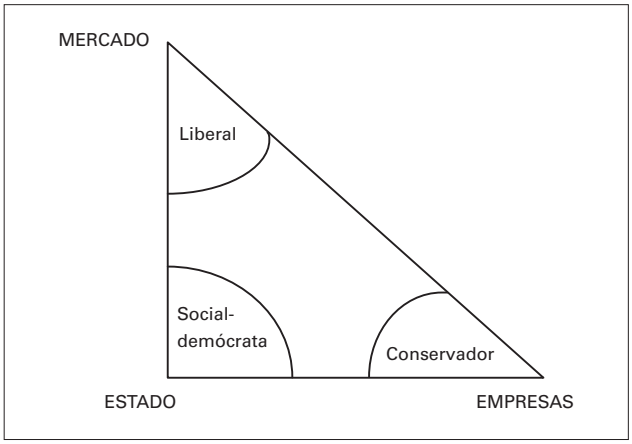
c) La familia como proveedora de bienestar

El estudio germinal de Esping-Andersen (1990) consideró tres proveedores de bienestar: el mercado, el Estado y las empresas, lo que da lugar a los diferentes tipos de regímenes de bienestar que identifica este autor (Figura III-1).

El papel de las empresas como proveedoras de bienestar no deriva del simple hecho de proveer al trabajador de un empleo asalariado. Estas se consideran proveedoras de bienestar cuando las personas obtienen beneficios como resultado de la pertenencia a ellas o a los gremios o sectores en que están insertas, independientemente de los salarios que paguen. Esto se da cuando las propias empresas entregan prestaciones sociales (por ejemplo, cuando la ley ha

establecido regímenes previsionales diferenciados), como en el caso de esquemas favorables a los empleados públicos. Este tipo de arreglos ha estado y sigue presente en la experiencia de varios países de América Latina, por lo que no resulta correcto omitir del análisis a las empresas como proveedoras de bienestar, o absorberlas en el concepto genérico de «mercado» (Valenzuela 2006; Barrientos 2004).

Figura III-1
PROVEEDORES Y REGÍMENES DE BIENESTAR EN TIPOLOGÍA ORIGINAL DE ESPING-ANDERSEN



Fuente: elaboración propia.

Una de las críticas que surgieron al esquema original de Esping-Andersen fue no considerar el rol de las familias como proveedoras de bienestar, pese a la evidencia de las responsabilidades que estas muchas veces asumen por el cuidado de sus integrantes más vulnerables —niños, adultos mayores, discapacitados. Esta omisión ha sido subsanada en los análisis posteriores del autor, desarrollando los conceptos de familiarización y desfamiliarización para dar cuenta de los cambios en los regímenes de bienestar generados por transformaciones en la estructura familiar (Alaminos 2006) (Figura III-2)[7].

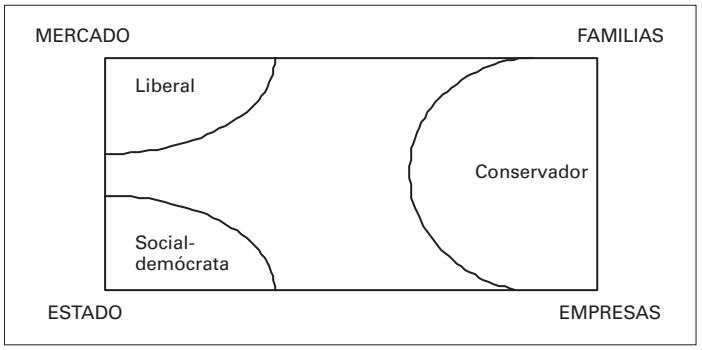
[7] Esping-Andersen mide la desfamiliarización examinando el gasto público en servicios a la familia, el porcentaje de niños de menos de tres años escolarizados, así como el porcentaje de ancianos que recibe asistencia a domicilio. Continúa mostrando cómo estos indicadores están relacionados con la intensidad de la *family welfare provision*, medida según el porcentaje de ancianos que viven con sus hijos, jóvenes desempleados que conviven en el domicilio familiar y horas de trabajo doméstico de las mujeres no remuneradas (Alaminos 2006).

FAMILIA Y ROL DE LA MUJER

La forma de calificar los regímenes de bienestar con predominio familiar se ha visto reforzada por la evidencia respecto del rol que la mujer juega en estos casos (Martínez 2007; c. 2 de este volumen). En efecto, cuando las familias toman un rol importante como proveedoras de bienestar es la mujer la que tiende a asumir la mayor responsabilidad, encargándose del cuidado de los miembros más vulnerables, de administrar el hogar y de realizar trámites para el acceso a prestaciones sociales, expresando una clara división de los roles familiares respecto de los hombres, aun en aquellos casos en que las mujeres además realizan un trabajo remunerado. Estas responsabilidades femeninas incluso tienden a extenderse más allá de las madres, con niñas y jóvenes con cargas importantes de trabajo doméstico (Mora et al. 2005). González de la Rocha plantea que son las mujeres jóvenes, junto con las adultas mayores quienes se encargan de compatibilizar el trabajo productivo con el reproductivo (Mora et al. 2005). Cabe precisar que, dado que los arreglos familiares que permiten esta distribución de responsabilidades involucran jerarquías entre el jefe de hogar y los demás integrantes de la familia, los regímenes en que la familia predomina como proveedora de bienestar han sido catalogados también como conservadores. El predominio de la provisión de bienestar por parte de las familias es, en consecuencia, una forma de mantener las jerarquías establecidas culturalmente entre hombres y mujeres y, por lo tanto, un régimen de bienestar esencialmente conservador. Por estas razones, en el análisis del papel de la familia como proveedora de bienestar se deben incluir indicadores sobre la condición laboral y social de las mujeres.

Particularmente relevante a este análisis resultó la observación de la realidad de países como los del sur de Europa, donde pese al incremento de las familias con dos ingresos laborales, estas continuaron cumpliendo un rol importante en la provisión de cuidados a niños y ancianos sobre la base de la multiplicación de los roles de la mujer. Asimismo, los sistemas de protección social fuertemente basados en la filiación ocupacional del jefe de hogar muchas veces descansan en las relaciones familiares para distribuir subsidios, como asignaciones familiares y protección de salud hacia sus dependientes.

Figura III-2
PROVEEDORES Y REGÍMENES DE BIENESTAR EN TIPOLOGÍA MODIFICADA DE ESPING-ANDERSEN

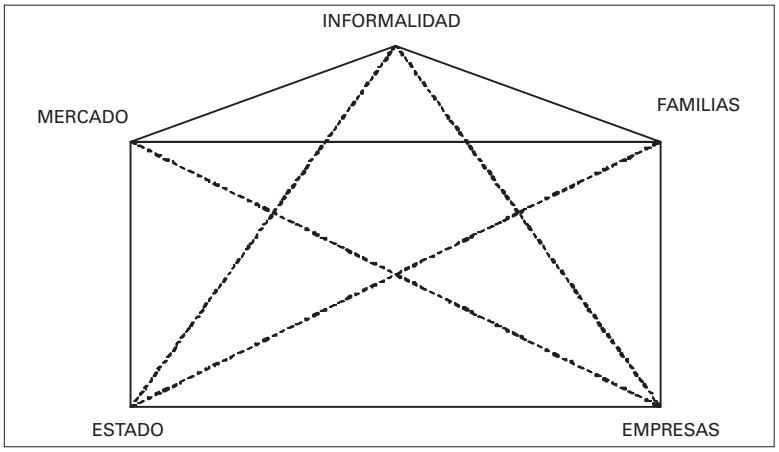


Fuente: elaboración propia.

2. Una tipología para América Latina

De acuerdo a lo señalado, nuestro análisis considerará cinco potenciales proveedores de bienestar: mercado, estado, empresas, familias e informalidad (Figura III-3).

Figura III-3
PROVEEDORES POTENCIALES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA



Fuente: elaboración propia.

La ampliación del espectro de potenciales proveedores de bienestar, si bien parece adecuada a la realidad latinoamericana, plantea desafíos metodológicos y conceptuales para la tipificación de los regímenes de bienestar resultantes. Estos

residen en el hecho de que es posible que, como lo sugiere la Figura III-3, haya más de un proveedor de bienestar que predomine en un mismo país. Esta situación no es extraña en sociedades en transición y/o con fuertes segmentaciones internas. Sin embargo, ellas deben ser recogidas adecuadamente en la tipología que se utilice para caracterizar los regímenes de bienestar observados. Una calificación central en este sentido es si dos o más proveedores de bienestar que están coexistiendo en un mismo país lo hacen de manera complementaria o excluyente.

Dos o más proveedores de bienestar son excluyentes cuando ellos involucran circuitos claramente diferenciados en el acceso de las personas al bienestar, y cuando la existencia de uno impone límites al desarrollo de otro. El caso más evidente de regímenes duales se produce cuando la informalidad coexiste con el mercado o con el Estado como proveedores predominantes de bienestar. En estos casos la dinámica excluyente ocurre porque la informalidad debilita instituciones necesarias para el adecuado funcionamiento de los mercados, como el respeto de los contratos, la propiedad y el cumplimiento de regulaciones destinadas a promover la transparencia y la competencia, así como la capacidad del Estado para recaudar los impuestos y cotizaciones que requiere para sustentar su rol como proveedor de bienestar. De este modo, cuando la informalidad coexiste con el mercado y/o el Estado como proveedor predominante, es probable que el primero esté reflejando un circuito diferenciado —o, lo que se ha llamado, un «modo de vida»— e imponga límites al rol del segundo. En estos casos se calificará a los regímenes resultantes como duales.

Esta relación excluyente no se produce, en cambio, cuando el mercado coexiste con el Estado, las empresas o las familias como proveedor de bienestar. Así por ejemplo, en muchos países existen seguros de salud o programas de pensiones corporativos (proveedor-empresas) que suplementan las prestaciones públicas (proveedor-Estado); los programas obligatorios de pensiones pueden producir un beneficio universal de monto uniforme (proveedor-Estado) complementado con ahorros privados (proveedor-mercado) o con transferencias intrafamiliares (proveedor-familia), o un régimen universalista en salud (proveedor-Estado) puede coexistir con un programa de pensiones de contribución definida (proveedor-mercado), todos ellos accesibles a las mismas personas. En estos casos, la coexistencia de dos o más proveedores complementarios puede ser reflejo del propio proceso de desarrollo del régimen de bienestar, de cambios en el perfil sociodemográfico del país, del efecto de factores históricos en el desarrollo de las políticas públicas, o simplemente expresar grados diferentes de desmercantilización del bienestar. En tales circunstancias se ha definido el régimen de bienestar, ya sea como una potencial transición o como un régimen mixto, caracterizado en función de conceptos comunes a los proveedores dominantes o a base de la distancia respecto de proveedores de menor relevancia.

El resultado de la aplicación de estos criterios se presenta en la Tabla III-1. La diagonal de la tabla contiene los casos en que existe un único proveedor de bienestar dominante, manteniéndose buena parte de la tipología original de regímenes de bienestar propuesta por Esping-Andersen (regímenes *socialdemócrata*, *conservador* y *liberal*), a la que se agregan un régimen *conservador-familiarista* (para distinguirlo del *conservador-corporativista* o conservador en la tipología de Esping-Andersen, en el cual predominan las empresas) y un régimen *informal*. En la tipología propuesta, el calificativo de *conservador* se hace extensivo además a los casos en que coexisten las empresas y las familias como proveedores complementarios. Del mismo modo, la calificación de *liberal* se extiende a los casos en que la provisión de bienestar a través del mercado coexiste con un papel importante de las empresas y las familias, suponiendo un tipo de complementariedad que difícilmente podría opacar el peso de la dinámica de mercado.

Para todos los casos en que el Estado coexiste con algún otro proveedor complementario —excluyendo la informalidad—, este estudio ha retenido el concepto propuesto por Gough de *potencial Estado de bienestar*, indicando con ello que el peso del Estado puede ser suficiente y que puede seguir una trayectoria en el tiempo similar a la que recorrieron los países avanzados en el desarrollo de sus Estados de bienestar (Gough et al. 2004).

Tabla III-1
TIPOLOGÍA DE REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

	Estado	*Empresas*	*Familias*	*Mercado*	*Informalidad*
Estado	Socialdemócrata	Potencial Estado de bienestar	Potencial Estado de bienestar	Potencial Estado de bienestar	Dual
Empresas	Potencial Estado de bienestar	Conservador corporativista	Conservador	Liberal	Dual
Familias	Potencial Estado de bienestar	Conservador	Conservador familiarista	Liberal	Informal desestatizado
Mercado	Potencial Estado de bienestar	Liberal	Liberal	Liberal	Dual
Informalidad	Dual	Dual	Informal desestatizado	Dual	Informal

Finalmente, los casos en que la informalidad coexiste con otros proveedores se han clasificado en dos categorías. Cuando ello ocurre con el Estado, el mercado o con ambos, se califica al régimen como *dual*, para dar cuenta del carácter mutuamente excluyente de esta relación, de acuerdo a lo comentado antes. En cambio, cuando la informalidad coexiste con las familias, incluso acompañada del mercado, se califica al régimen como *informal desestatizado*, para llamar la atención sobre la virtual ausencia del Estado como proveedor de

bienestar y la convivencia de diversos mecanismos de generación de bienestar que actúan íntegramente por canales privados, de tal modo que la desmercantilización ocurrirá a lo más por la presencia de modalidades tradicionales y precapitalistas de resolver las necesidades sociales.

De esta manera, la tipología propuesta arroja nueve regímenes de bienestar posibles: *socialdemócrata*, *liberal*, *conservador corporativista*, *conservador familiarista*, *informal*, *conservador*, *potencial Estado de bienestar*, *dual* e *informal desestatizado* (Tabla III-1). Corresponderá al análisis de la evidencia disponible determinar cómo se distribuyen los países de América Latina entre estas categorías.

IV. Los regímenes de bienestar en América Latina: un análisis empírico

De acuerdo a lo indicado, el propósito de nuestro análisis es tipificar los regímenes de bienestar vigentes en los países de América Latina de modo de explorar su relación con los patrones de cohesión social y su sostenibilidad futura. La tipificación de los regímenes de bienestar se efectuará principalmente sobre la base de la importancia de los proveedores de bienestar, dejando la temática de los resultados de bienestar y los efectos de estratificación para la discusión posterior.

El análisis empírico de proveedores de bienestar se efectúa siguiendo la metodología de conglomerados (*clusters*) utilizada en los estudios previos sobre la materia. Esto significa, entre otras cosas, que el análisis se articula en torno a cada uno de los proveedores de bienestar, ordenando los países según el peso del respectivo proveedor en comparación a lo observado en los demás países. Esto tiene tres implicancias concretas en relación a los resultados. En primer lugar, las tipologías son relativas al conjunto de países estudiados y no pueden ser comparadas con las obtenidas en un conjunto distinto de países[8]. En segundo lugar, como se comentó en la sección anterior, esta metodología puede arrojar casos en que aparezcan dos o más proveedores *altos* de bienestar en un mismo país. Por último, cuando existe más de un proveedor dominante, la metodología no permite medir la importancia comparativa de cada uno para la generación de bienestar en el país. Esto ha hecho necesario que la tipología requiera una interpretación a priori sobre la forma armónica o conflictiva en que pueden coexistir esos proveedores.

[8] De este modo, si el régimen de bienestar de un país de la muestra es calificado como «liberal», no quiere decir que sea comparable con el tipo de liberalismo que se observa, por ejemplo, en Estados Unidos.

1. Metodología y selección de variables

El análisis de conglomerados de este estudio utiliza una técnica multivariante. El procedimiento consiste, básicamente, en agrupar los casos en virtud de su homogeneidad dentro de cada conglomerado y de la distancia entre estos últimos, a partir de la distribución de un conjunto determinado de variables (Pardo 2005). De manera complementaria, los resultados obtenidos a través de este procedimiento son posteriormente revisados a la luz de las historias institucionales de los países.

a) Alcances metodológicos

En un trabajo anterior, Martínez (2007) desarrolla un estudio sobre los Estados de bienestar en América Latina mediante el análisis de *clusters* de tipo jerárquico. En dicha metodología, la agrupación resulta del enlace sencillo entre grupos, el cual consiste en el cálculo de la distancia mínima entre los casos. Luego de la prueba de agrupación de los países, se seleccionaron las variables relevantes de los conglomerados finales sobre la base de su significancia estadística.

En nuestro caso se efectúan cinco análisis de conglomerados para un conjunto de 17 países de América Latina, donde cada uno de los análisis corresponde a uno de los cinco proveedores de bienestar (Estado, mercado, familia, empresas e informalidad)[9]. Los países analizados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Paraguay, Panamá, Perú, Venezuela y Uruguay. Para efectuar este análisis no solo se incluyeron indicadores cuantitativos, sino también variables cualitativas que pretenden reflejar características de la institucionalidad en la provisión de bienestar; por ejemplo, la presencia de seguros de desempleo o las características del sistema de pensiones[10]. Por otro lado,

---

[9] El método seleccionado para el análisis de conglomerado es el método no jerárquico de análisis de K-medias. Este método involucra definir de antemano el número de conglomerados que se desea obtener. En el análisis aquí desarrollado, se ha fijado en tres el número de conglomerados, de modo de llegar a identificar conglomerados de países con incidencia alta, media y baja del proveedor de bienestar bajo análisis. El desarrollo completo de la metodología utilizada y sus resultados pormenorizados está contenidos en el Anexo 2 y en www.cieplan.cl/cohesionsocial.

[10] En estos casos se adoptó dos modalidades alternativas de construcción de variables. Cuando se trata de reflejar la presencia o no de una determinada característica se construyó una variable binaria, de tal modo que cuando en un país determinado se está en presencia del hecho identificado por la variable, el dato asume el valor 1 y, si por el contrario se está en ausencia de este, el dato asume el valor 0.

cuando se trataba de identificar aspectos institucionales de carácter cualitativo, se construyó a priori tres grupos de países a partir de la calificación de sus atributos, particularmente, respecto de la calificación de los sistemas de pensiones (ver Anexo 1).

En el desarrollo del método de conglomerados, los centros de estos fueron estimados mediante el procedimiento de agrupación en lugar del de iteración, ya que este último requiere que las variables tengan asociado un dato para todos los casos[11]. En el análisis de cada uno de los cinco ejercicios se reunió un conjunto inicial de indicadores que potencialmente permiten reflejar la importancia del proveedor de bienestar correspondiente. Para esto se recurrió a fuentes secundarias de información. Los datos utilizados provienen fundamentalmente de organismos y agencias internacionales tales como CEPAL, PNUD, UNESCO, BID, Banco Mundial, UNICEF, OIT, Transparency International y el World Economic Forum.

En el caso de la información sociodemográfica, esta proviene del análisis de las encuestas de hogares de los respectivos países. Para cada uno de estos indicadores se tomó el dato para el último año disponible, generalmente posterior a 2000. La información cualitativa para la tipificación de las características de los sistemas de provisión de bienestar se generó a partir de una revisión pormenorizada de las características de estos, analizando caso a caso cada uno de los países sobre la base de criterios similares a los utilizados en Esping-Andersen (1990). Los datos de cuentas nacionales y presupuestos públicos de los países corresponden a la información sistematizada por ILPES en el *Panorama social de América Latina y el Caribe 2006* (CEPAL 2006).

b) Información y variables

El análisis de conglomerados para los cinco proveedores de bienestar consideró un total de 144 variables. Para la formación de conglomerados se utiliza el análisis ANOVA, que tiene por objeto señalar las variables significativas que contribuyen a la solución de los conglomerados. Mediante el estadígrafo

[11] Los *centros de agrupación de* los conglomerados pueden ser estimados iterativamente o mediante el método de agrupación. El primero consiste en la clasificación de los casos según el cálculo de los *centros* estimados. Dependiendo del número de iteraciones consideradas por el investigador, se definirá la cantidad de veces que se reasignarán los casos por su distancia al nuevo centro del conglomerado, lo cual implica que se vuelve a actualizar el valor del *centro*, según el número de veces que se desarrolla una iteración. El método de agrupación clasifica los casos según los *centros* iniciales. Por lo tanto, no se actualizan los valores conforme a como los datos se aglomeran en el proceso de la búsqueda de las distancias mínimas a los centros.

F es posible conocer cuáles variables contribuyen más a la identificación de las heterogeneidades dentro del conjunto de casos o países estudiados. Por ejemplo, en el análisis de conglomerado del *proveedor de bienestar familia* la variable que más contribuye a la diferenciación de los casos es el «gasto privado de las familias en salud» y la variable que menos aporta es la «tasa de actividad doméstica». De este modo se seleccionó un total de 42 variables que resultaron significativas. A continuación se revisa las variables consideradas para cada proveedor.

Para el *proveedor de bienestar Estado* se seleccionó, por medio del método recién descrito, un total de 13 variables[12]. Estas variables abarcan, en primer lugar, indicadores de los recursos movilizados por el Estado en prestaciones sociales. Estos incluyen niveles de gasto público per cápita en los principales sectores sociales (educación, salud y pensiones), variaciones del gasto social y en seguridad social per cápita respecto al 2000 y la participación del gasto social en el gasto público total. En segundo lugar destacan indicadores que buscan aproximarse a la calidad del gasto social, los que incluyen una medición de efectividad del gobierno y dos indicadores de focalización del gasto público social. Finalmente, se incluyen indicadores relacionados con las características del sistema de protección social, como la existencia de seguros de desempleo, indicadores de cobertura de pensiones y de características de este que revelan su capacidad para redistribuir respecto de los ingresos obtenidos por los trabajadores en actividad.

Para el *proveedor de bienestar mercado* se seleccionaron cuatro variables, las cuales indican la importancia de los productos financieros en pro de la redistribución de los ingresos del trabajo, de modo de cubrir eventuales fluctuaciones derivadas de las contingencias económicas. Es así como se seleccionaron dos indicadores de productos financieros específicos (seguros de vida y planes complementarios de pensiones) y dos indicadores de profundidad del mercado financiero.

Para el *proveedor de bienestar familia* se seleccionó un total de siete variables que buscan dar cuenta de la medida en que los integrantes de las familias se prestan servicios entre sí o se transfieren recursos. Por lo tanto, los indicadores seleccionados combinan medición de la extensión de la solidaridad intrafamiliar y de los mecanismos utilizados por las familias para proveer estos servicios. La lista se abre con un indicador de la magnitud de las remesas transferidas a las familias por sus integrantes que emigraron al exterior y dos indicadores de desprotección familiar de niños y adultos mayores. Siguen tres indicadores del

[12] Más detalles en Anexo2 y en www.cieplan.cl/cohesionsocial.

mercado laboral, correspondientes al empleo de familiares no remunerados, la tasa de actividad doméstica y participación laboral femenina en familias nucleares. La lista se cierra con un indicador de gasto de las familias en salud.

Para el *proveedor de bienestar empresas* se identificó un conjunto de variables que pretenden reflejar no solo la generación de bienestar por las propias empresas, sino de la medida en que el empleo en una empresa, sector u oficio es capaz de permitir el acceso a prestaciones sociales diferenciadas. Se seleccionaron cuatro variables estadísticamente significativas, correspondientes a un índice de derechos de maternidad, que involucran: la prestación de servicios directamente por las empresas, la proporción de trabajadores urbanos con cobertura de salud, la contribución de empleadores al financiamiento de la seguridad social y un indicador cualitativo de la existencia de regímenes preferenciales de pensiones para los funcionarios públicos, personal de la defensa y la policía y otros sectores privilegiados.

El análisis se completa con los indicadores correspondientes *al proveedor de bienestar informalidad*, que busca cubrir un conjunto de mecanismos de generación de ingresos o consumo al margen de regulaciones y contratos formales. Para este proveedor se identificaron 12 indicadores. Estos indicadores incluyen, en primer lugar, el indicador de economía en las sombras desarrollado en el informe *Salida y exclusión* (Perry et al. 2006). Este es seguido por seis indicadores relacionados con el empleo informal e independiente, cuatro de los cuales surgen del trabajo de Gasparini y Tornarolli (2006) y uno corresponde a percepciones empresariales sobre la importancia de la economía informal en cada país. Finalmente se consideran cinco indicadores de permeabilidad institucional y costo del crimen y la violencia, para reflejar con ello las expresiones más extremas de ausencia de respeto por las normas y derechos.

Esta selección de indicadores para el análisis de conglomerados contiene algunos avances importantes respecto de estudios previos en la materia para América Latina como los de Gough et al. (2004) y Martínez (2007). En primer lugar, se ha examinado un conjunto mucho más amplio de indicadores, obteniéndose un número de indicadores estadísticamente significativos, 30% superior al estudio más acucioso sobre la materia. Esto significa que para cada proveedor de bienestar se cuenta con una diversidad de indicadores que, como se desprende de la revisión anterior, reflejan distintas dimensiones del rol que este cumple. Esto contrasta con estudios previos que llegaron a evaluar la incidencia de proveedores de bienestar sobre la base de un solo indicador.

Si bien es cierto que parte de los indicadores que se han agregado derivan de la consideración de un mayor número de proveedores de bienestar, esta misma ampliación de proveedores permite una clasificación más rigurosa de los indicadores. Así por ejemplo, mientras Martínez (2007) considera el empleo

doméstico como un indicador de informalidad, que a su vez se considera determinante de la desmercantilización laboral, en nuestro análisis se ha considerado como indicador de la incidencia de las familias como proveedoras de bienestar, dando cuenta de la disposición de estas a contratar servicios personales para responder a las necesidades de sus integrantes. Por otra parte, algunos de los indicadores agregados han permitido incorporar variables que representan las características de los sistemas de seguridad social, rescatando así un componente fundamental del análisis de Esping-Andersen (1990).

2. Formación de conglomerados

Sobre la base de los indicadores seleccionados se ha agrupado a los 17 países por conglomerados correspondientes a cada uno de los proveedores de bienestar. En estricto rigor el proceso de selección de variables se desarrolla según la agrupación de casos y luego de ello se conforman los conglomerados. Del mismo modo, debe recordarse que la clasificación de los países en conglomerados se hace en relación a la capacidad para diferenciar los países para cada uno de los proveedores de bienestar. En este sentido, los conglomerados clasifican a los países en función de la importancia de cada proveedor en relación al resto de los países y no respecto de otros proveedores de bienestar dentro del mismo país. Para que este análisis permita luego comparar clasificaciones por proveedor y generar tipologías que tengan alguna relevancia, por tanto se requiere un juicio previo respecto de la justificación e importancia de los proveedores considerados, lo cual se realizó en la sección anterior. Tomando en cuenta estas advertencias, es posible analizar los conglomerados resultantes.

La identificación de conglomerados para cada proveedor de bienestar se realiza en dos etapas. La primera consiste en identificar los centros finales de estos, a partir de las pruebas con los datos y la selección de las variables significativas. Luego con el objeto de verificar la consistencia del análisis se identificó la dominancia de las variables con los valores de los centros finales más altos. Dicho de otra manera, identificando los centros finales de los conglomerados es posible identificar la posición relativa de cada variable con relación a las otras, debido a que los centros de agrupación corresponden a las medias de cada variable identificada. Luego del proceso anterior se identificó el nivel de provisión de bienestar (bajo, medio y alto) otorgado por el Estado, el mercado, la familia, las empresas y la informalidad para los casos o países estudiados (ver Anexo 2).

En cuanto al nivel de provisión de bienestar (alto, medio y bajo), la jerarquía de los conglomerados no denota una misma posición ordinal para todas

las variables consideradas en el análisis. Esto se debe a que la clasificación de los conglomerados se realiza según la cercanía de los casos (en este caso, países) y no bajo la lógica de la identificación de la homogeneidad de las variables. Por lo tanto, puede ocurrir que la similitud entre los casos que integran un conglomerado haga que este se conforme entre un conjunto de variables que aportan a la agrupación de los casos, pero que no todas presenten un centro de conglomerado alto, en comparación con las otras variables que integran el análisis[13].

En el caso del *proveedor de bienestar Estado*, cuatro países califican en el tramo alto: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Estos son países que registran valores especialmente altos para los indicadores de gasto público per cápita en educación y en seguridad social. En el otro extremo se ubican Bolivia, El Salvador, Honduras y Perú. En el tramo intermedio se encuentran nueve países, entre los que se incluyen algunos países centroamericanos restantes, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Venezuela.

Llama la atención en esta clasificación el que Ecuador, México y Venezuela figuren en el grupo de importancia intermedia del Estado como proveedor de bienestar. No obstante, un examen de las cifras le da pleno sentido a estos resultados. Ecuador, México y Venezuela si bien son países en los que los Estados han disfrutado históricamente de una renta proveniente de la explotación petrolera, no son países con Estados grandes. Esto indica que, como se discutirá con mayor detalle en el capítulo siguiente, la disponibilidad de rentas del petróleo no se ha traducido en un mayor gasto social, sino que en menores impuestos.

En el caso de los países de *provisión de bienestar mercado*, solo Chile aparece en el tramo alto. Esto se debe al mayor grado de profundización financiera y al desarrollo del mercado de seguros que ha acompañado a la reforma que creó el régimen de pensiones de capitalización individual desde hace 25 años. Si bien otros países de la región aplicaron reformas similares, estas son considerablemente más recientes, por lo que sus efectos sobre el mercado de capitales son aún parciales. Entre los países con una provisión media de bienestar por parte del mercado, se encuentran algunos con esquemas complementarios de pensiones, pero un grado de profundización financiera aún bajo. Cabe agregar que la variable que agrega mayor heterogeneidad entre los conglomerados es la de penetración de los seguros de vida, que es prácticamente nula en los países en los que el mercado provee de un nivel de bienestar bajo, con excepción de Ecuador, con un 0,2% de primas de seguros de vidas con respecto del PIB.

[13] Para mayores detalles revisar www.cieplan.cl/cohesionsocial, donde se especifica la relación entre los actores que proveen de bienestar y el grado en que lo proveen, articulando los conglomerados de países.

Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela son países en los cuales la *provisión de bienestar familia* es alta. Una variable particularmente determinante en esta clasificación es el flujo de remesas del exterior, que para estos países promedia un 9,4% del PIB. El porcentaje de ocupados como familiares no remunerados es, en este grupo, notablemente superior al de los países categorizados en los conglomerados con media y baja provisión de bienestar por parte de las familias. Sin embargo, en promedio, la participación femenina en el mercado laboral forma, en comparación con los conglomerados 1 y 3, es más baja. Esta aparente contradicción puede entenderse considerando que este indicador es una aproximación al empleo formal mientras que la mayoría de los países del conglomerado alto, para el proveedor familia, también presentan una alta provisión de bienestar desde la informalidad. Los países con una baja provisión de bienestar por parte de la familia se caracterizan por presentar una alta participación de las mujeres en el mercado laboral formal. En estos países también se registra el mayor porcentaje de adultos mayores que viven solos y la menor tasa de población infantil que trabaja. Finalmente, este conjunto de países se caracteriza por un bajo gasto de las familias en salud, reflejando su mayor nivel de institucionalización de las políticas públicas.

En cuanto a los conglomerados para la *provisión de bienestar empresas*, solo dos países —Argentina y México— califican en el conglomerado alto. De los indicadores seleccionados para generar estos conglomerados el que más contribuye a diferenciar los países es el de «población ocupada urbana en el sector formal con protección en salud». En cambio, el indicador «provisión de beneficios sociales dirigidos a la maternidad» es el que menos aporta a la diferenciación de los conglomerados, debido a que presenta una menor dispersión de casos. Los nueve países con una baja provisión de bienestar por parte de las empresas (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay) se caracterizan especialmente por una baja contribución de empleados y empleadores a la seguridad social.

Finalmente, en la agrupación de los países según la importancia de la *provisión de bienestar por parte de la economía sumergida o informal* —hay que destacar el alto grado de correlación entre los indicadores de informalidad y los de control de la corrupción, derechos de propiedad y seguridad—, más de la mitad de los países analizados exhiben una alta provisión de bienestar por parte de este sector. Estos son Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. En estos países, los indicadores que corresponden a «dimensiones asociadas al control de la corrupción» presentan en promedio el equivalente a 33 puntos de 100, comparado con los 77 puntos que en promedio presentan los países con una provisión baja de bienestar desde la economía sumergida.

3. Identificación de regímenes de bienestar

La Tabla IV-1 resume los resultados para cada uno de los 17 países de América Latina analizados en términos de su posición en los conglomerados identificados para cada uno de los cinco proveedores de bienestar.

Tabla IV-1
RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS POR PAÍS

	Proveedores de bienestar alto	*Proveedores de bienestar medio*	*Proveedores de bienestar bajo*
Argentina	Estado y empresas	Mercado e informalidad	Familia
Bolivia	Mercado e informalidad	Empresas y familia	Estado
Brasil	Estado	Mercado, empresas, informalidad y familia	
Chile	Estado y mercado		Familia, empresas e informalidad
Colombia	Informalidad	Estado y mercado	Empresas y familia
Costa Rica		Estado y mercado	Empresas, familia e informalidad
Ecuador	Familia	Informalidad y estado	Empresas y mercado
El Salvador	Familia	Informalidad y mercado	Estado y empresas
Guatemala	Familia e informalidad	Estado y empresas	Mercado
Honduras	Familia e informalidad		Estado, empresas y mercado
México	Empresas y familia	Estado, informalidad y mercado	
Nicaragua	Familia e informalidad	Estado	Empresas y mercado
Panamá	Informalidad	Estado y mercado	Empresas y familia
Paraguay	Familia e informalidad	Estado y empresas	Mercado
Perú	Informalidad	Familia, mercado y empresas	Estado
Uruguay	Estado	Mercado	Empresas, informalidad y familia
Venezuela	Familia	Estado, mercado, empresas e informalidad	

Fuente: anexos en www.cieplan.cl/cohesionsocial.

Para abordar la tarea de clasificar a los países de acuerdo a sus regímenes de bienestar es importante reconocer que la metodología utilizada está lejos de ser exacta, pues depende de las variables seleccionadas para formar los conglomerados, de la precisión de la información contenida en cada indicador y de los conceptos que se han escogido para tipificar los regímenes de bienestar. Por

estas razones este ejercicio se debe considerar como una aproximación —superior a sus predecesoras en el volumen y calidad de la información analizada— cuya utilidad radica en su capacidad para permitir un análisis del desempeño de cada régimen según las realidades observadas en los países, sus implicancias sobre los patrones de cohesión social y sus perspectivas futuras.

Una forma de reflejar el carácter tentativo de este ejercicio es reconociendo la sutileza que pueden tener algunos límites entre regímenes de bienestar, y aplicando la adaptación de la tipología de Esping-Andersen con sentido práctico (como se ha descrito anteriormente en este capítulo). En particular, se hará el intento por simplificar dicha tipología, agrupando bajo una misma denominación a algunos países que, si bien pueden mostrar diferencias en cuanto al proveedor de bienestar dominante, sus distancias respecto de otros proveedores sugieren ciertas similitudes entre sí[14].

a) Resultados brutos

La aplicación directa de la tipología propuesta en la Tabla III-1 para los proveedores altos de bienestar arroja los resultados brutos que se presentan en la columna 1 de la Tabla IV-2. Según este criterio, los países se distribuirían entre siete regímenes de bienestar: Brasil y Uruguay contarían con un régimen *socialdemócrata*; Argentina, Chile y Costa Rica con un *potencial Estado de bienestar*; México contaría con un régimen *conservador*; Ecuador, El Salvador y Venezuela con un régimen *conservador familiarista*; Bolivia dispondría de un régimen *dual*; Colombia, Panamá y Perú con un régimen *informal*; y Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay con un régimen *desestatizado*.

Cabe destacar que, de acuerdo a esta distribución, ninguno de los 17 países calificaría como régimen de bienestar liberal. Esto se debe a que los indicadores que se han utilizado en este estudio para formar los conglomerados que definen al *proveedor de bienestar mercado* corresponden, fundamentalmente, a productos financieros capaces de proteger los ingresos familiares frente a contingencias. De este modo, los resultados indican que en ningún país de América Latina el mercado de capitales ha logrado el desarrollo suficiente como para ofrecer estos productos a la población de manera generalizada, de modo que aun en el único

[14] En otras palabras, en algunos casos límite, la clasificación de los países considerará no solo los proveedores de bienestar alto, sino también la distancia respecto a los proveedores de bienestar más bajos. Del mismo modo, se recurre a algunas comparaciones con los países desarrollados para evitar asignar conceptos que puedan resultar equívocos en relación a la literatura originada en países desarrollados.

país que califica dentro del conglomerado alto para el proveedor mercado (Chile), esta ubicación es compartida con el *proveedor de bienestar Estado*. Del mismo modo, ningún país contaría con un régimen conservador-corporativista puro.

b) Clasificación final

Una vez hecha esta primera distribución, se ha procedido a integrar los criterios complementarios propuestos más arriba para simplificar las clasificaciones, dando lugar a la columna 2, a la que se ha llamado *clasificación final*, en la que los regímenes se han reducido a cuatro, reuniendo países cuyas diferencias tienden a reducirse una vez que se comparan los proveedores de bienestar de nivel medio y bajo, y que se consideran las brechas respecto del mundo desarrollado.

Tabla IV-2
CLASIFICACIONES DE LOS PAÍSES DE ACUERDO A REGÍMENES DE BIENESTAR

	Clasificación inicial	*Clasificación final*
Argentina	Potencial Estado de bienestar	Potencial Estado de bienestar
Bolivia	Dual	Dual
Brasil	Socialdemócrata	Potencial Estado de bienestar
Chile	Potencial Estado de bienestar	Potencial Estado de bienestar
Colombia	Informal	Dual
Costa Rica	Potencial Estado de bienestar	Potencial Estado de bienestar
Ecuador	Conservador-familiarista	Conservador
El Salvador	Conservador-familiarista	Informal-desestatizado
Guatemala	Desestatizado	Informal-desestatizado
Honduras	Desestatizado	Informal-desestatizado
México	Conservador	Conservador
Nicaragua	Desestatizado	Informal-desestatizado
Panamá	Informal	Dual
Paraguay	Desestatizado	Informal-desestatizado
Perú	Informal	Informal-desestatizado
Uruguay	Socialdemócrata	Potencial Estado de bienestar
Venezuela	Conservador-familiarista	Conservador

Fuente: elaboración propia.

Siguiendo este criterio se ha reunido en una sola categoría de Estados potenciales de bienestar a Brasil, Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica, en atención a que pese a que en los dos primeros el Estado aparece como proveedor de bienestar dominante, las brechas en términos de equidad con el mundo desarrollado son demasiado significativas como para que tal calificación no resulte equívoca. Desde esta perspectiva, Brasil y Uruguay serían aún potenciales Estados de bienestar, pues pese al rol preponderante que pueda tener el Estado en materia de distribución de bienestar, este está aún muy lejos de acercar la distribución de ingresos a niveles de equidad comparables con la que se observa en los regímenes socialdemócratas de Europa. Refuerza lo anterior que tanto Brasil como Uruguay tienen en una jerarquía intermedia en provisión de bienestar al mercado, lo que los asemeja a los países que han sido calificados como potenciales Estados de bienestar con el objeto de reconocer el carácter mixto de sus sistemas.

Una segunda simplificación en nuestra tipología ha sido fusionar los regímenes conservadores y conservador-familiarista, que abarcan a México, Ecuador y Venezuela. Esto se deriva de que en la propia taxonomía de Esping-Andersen no existen distinciones demasiado claras entre los mecanismos de mantención de estatus y jerarquías que surgen de la distribución preponderante de bienestar a través de las empresas y las familias. Por otro lado, al fusionarse ambos grupos se hace más nítida la similitud entre países que descansan fuertemente en las rentas del petróleo para financiar al sector público, como se verá más adelante.

La tercera simplificación es extender la calificación de régimen dual a Colombia y Panamá, observando que, aun cuando en ambos países predomina la informalidad como proveedor de bienestar, ambos registran al Estado y al mercado en el nivel intermedio, sugiriendo la presencia de dinámicas de tipo excluyente. De esta manera, el régimen dual quedaría integrado por Bolivia, Colombia y Panamá.

Esto nos lleva a la última simplificación en la clasificación de países, que ha sido incluir a Perú y El Salvador en un régimen informal-desestatizado, que incluye también a Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Esta agrupación se ha hecho en atención a que en Perú la informalidad y el Estado se ubican en los polos opuestos de la jerarquía de generadores de bienestar, mientras que en El Salvador el predominio de la familia está fuertemente determinado por el peso de las remesas, siguiéndole a continuación los dos proveedores que han integrado la tríada del régimen desestatizado, esto es, el mercado y la informalidad. De esta manera, la tipología de países que se utilizará en el resto del documento será la correspondiente a la clasificación simplificada en cuatro regímenes de bienestar que corresponde a la clasificación final propuesta en la Tabla IV-2 y que se reproduce en la Figura IV-1.

Figura IV-1
MAPA DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

Nota:

Potencial Estado de bienestar (rojo): Argentina, Chile, Costa Rica, Brasil y Uruguay.
Informal-desestatizado (verde): El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Paraguay.
Conservadores (azul): Ecuador, México y Venezuela.
Duales (amarillo): Bolivia, Colombia y Panamá.

Fuente: elaboración propia.

V. Regímenes de bienestar en América Latina: un análisis histórico

La tipología de regímenes de bienestar en América Latina que aquí se propone es el resultado de la aplicación de métodos estadísticos a conceptos complejos que buscan caracterizar formas de organización económica y social que son producto de extensas trayectorias nacionales. Por lo mismo, antes de aplicarla, es conveniente evaluar hasta qué punto esa tipología es consistente con ciertos rasgos fundamentales del desarrollo histórico y social de los países que considera, en particular, en el plano político e institucional, identificando similitudes y diferencias entre países que integran las distintas categorías empleadas. Este contraste entre la evidencia histórica y el análisis estadístico de los regímenes de bienestar es un elemento central del estudio de Esping-Andersen (1990), y se puede encontrar también para un subconjunto de países latinoamericanos en Martínez (2007).

Este análisis se realizará siguiendo la tipología propuesta en la sección anterior, considerando para cada una de las categorías algunos antecedentes centrales de la historia social reciente y la estructura institucional de los países que la integran, de modo de poder identificar similitudes y diferencias entre ellos.

1. Potenciales Estados de bienestar: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay

Chile, Uruguay, Argentina y Brasil se encuentran entre los países que Mesa-Lago (1984) califica como «pioneros» del Estado de bienestar en América Latina en términos del tiempo y consiguiente expansión de la seguridad social[15]. En estos países las bases para la conformación de sistemas de seguridad social tienen sus inicios alrededor de la década de 1920. El desarrollo temprano de la seguridad social en estos países se expresa en que ellos son, junto a Costa Rica, los que actualmente presentan mayores niveles de cobertura en esta materia en la región, independientemente de las reformas que hayan experimentado en el camino.

¿Por qué el Estado de bienestar se desarrolló más temprano en estos países? Segura-Ubiergo (2007) identifica cuatro elementos históricos cuya interacción ha sido determinante en el desarrollo de elementos propios de los Estados de bienestar: (1) los procesos de desarrollo económico e industrial; (2) los grados de apertura comercial; (3) la presencia de gobiernos democráticos; y (4) la existencia de un poder sindical de izquierda. Como puede apreciarse en la Tabla V-1, dichos elementos estuvieron mayoritariamente presentes en la historia económica y política de estos países durante buena parte del siglo XX, con la sola excepción de la apertura comercial

Tabla V-1
ELEMENTOS DE LA CONFORMACIÓN DE ESTADOS DE BIENESTAR EN LA EXPERIENCIA HISTÓRICA LATINOAMERICANA

	Desarrollo económico e industrial	*Apertura comercial*	*Gobiernos democráticos*	*Poder sindical de izquierda*
Argentina	✓	X	X	✓
Brasil	✓	X	✓	X
Chile y Uruguay	✓	X	✓	✓
Costa Rica	X	✓	✓	✓

Fuente: elaboración propia a partir de Segura-Ubiergo (2007: 49).

[15] Además de los mencionados, Mesa-Lago incluye a Cuba en esta categoría.

Una de las conclusiones de Segura-Ubiergo es que los sistemas de bienestar existentes en América Latina —a excepción de Costa Rica— se desarrollaron en el contexto de estrategias de desarrollo basadas en la sustitución de importaciones. Con la posible excepción de México, «todos los otros países latinoamericanos que permanecieron significativamente abiertos al comercio durante el período pre-globalización (1920-1970) fallaron en la construcción de Estados de bienestar relativamente desarrollados» (Segura-Ubiergo 2007: 36).

La relación entre sustitución de importaciones y desarrollo de sistemas de seguridad social, sin embargo, no es obvia y en cierta medida contradice algunas de las experiencias europeas en la construcción de Estados de bienestar. En el contexto latinoamericano esta relación parece ser una respuesta de los grupos dominantes al fortalecimiento de la militancia sindical en los sectores industriales urbanos. En efecto, en muchos países los Estados introdujeron legislaciones sociales como un mecanismo para controlar a movimientos obreros y clases medias urbanas crecientemente movilizadas, más que como una respuesta a las presiones ejercidas sobre los individuos por la competencia generada por la apertura comercial, como es el caso del desarrollo de la mayoría de los Estados de bienestar europeos. En Chile y Argentina, por ejemplo, las presiones desde la base social por parte de una masa crítica de trabajadores en un sector industrial de rápida expansión jugaron un rol clave. Sin embargo, las élites políticas a menudo actuaron de forma preventiva, no en respuesta a una demanda específica de clases, sino en un esfuerzo deliberado por cooptar, controlar y así inmovilizar a grupos clave (Segura-Ubiergo 2007)[16].

En Argentina, el crecimiento de una masa crítica de trabajadores del sector industrial durante el siglo XX ejerció una fuerte presión sobre las élites. Esta masa de trabajadores, organizados en sindicatos, se aglutinó en torno a Juan Domingo Perón y la defensa de la legislación social que este había impulsado desde su época a la cabeza del Departamento Nacional de Trabajo, llevando a Perón a la presidencia en 1946[17]. Probablemente, en ningún país de América Latina la alianza entre el sindicalismo y un sector político ha sido tan duradera

[16] En efecto, el objetivo de muchas de las concesiones en términos de beneficios sociales fue obtener la lealtad a la autoridad central del Estado de grupos sociales clave, como los militares, servidores públicos y una crecientemente movilizada clase industrial. Battle en Uruguay, Vargas en Brasil, Ibáñez en Chile, Perón en Argentina y Calderón Guardia en Costa Rica fueron guiados por motivaciones similares cuando introdujeron o cuando hicieron respetar de forma efectiva nuevas legislaciones sociales en sus países.

[17] El peronismo, convertido en símbolo de los derechos de los trabajadores, fue el principal promotor de la estrategia de desarrollo por sustitución de importaciones y del intervencionismo estatal, otorgando al sindicalismo, además, un papel fundamental en el sistema político argentino y en la propia administración de prestaciones sociales (Murillo 2000).

como la que se produjo con el peronismo en Argentina. Esta alianza incluso fue utilizada por gobiernos más recientes para neutralizar la resistencia sindical a reformas liberalizadoras, como ocurrió en la Argentina durante el gobierno del también peronista Carlos Menem.

Brasil ha gozado, históricamente, de un grado de desarrollo de su sector industrial mucho mayor al de otros países de la región. Durante buena parte del siglo XX este desarrollo estuvo volcado al mercado interno, siendo uno de los países latinoamericanos de menor apertura comercial. Pese a ello, el poder de los movimientos de trabajadores de izquierda fue limitado, al menos hasta la emergencia del Partido de los Trabajadores en la década de 1980, el que solo llegaría al poder al comienzo del siglo XXI. Según Cardoso y Gindin (2007), en Brasil

> el corporativismo nunca significó la participación de los sindicatos en las decisiones públicas […] las instituciones corporativistas tenían como principal objetivo el control y la represión de las demandas de los trabajadores. La cooptación de los líderes sindicales ocurrió no tanto como un intento de movilizar a las masas en un escenario político populista, sino de bloquear el surgimiento de una oposición al Estado autoritario liderado por Vargas de 1937 a 1945 (Cardoso y Gindin 2007: 6)[18].

La historia contemporánea del Uruguay, por su parte, se caracteriza por una alta continuidad democrática —solo interrumpida por la dictadura de 1973 a 1985—, por un alto nivel de sindicalización, unido a una alternancia en el poder entre un partido identificado con los trabajadores urbanos —el Partido Colorado— y otro identificado con el sector agropecuario —el Partido Blanco—, que en buena medida reproduce el tipo de alianza que en varios países europeos dio origen a Estados de bienestar de corte socialdemócrata. Uruguay tuvo durante la segunda mitad del siglo XX, al igual que Chile y Argentina, un grado relativamente alto de desarrollo económico, industrialización y urbanización, lo que permitió el surgimiento de una clase trabajadora amplia, en conjunto con la existencia de sindicatos fuertes y autónomos y un poderoso Partido Colorado. Uruguay desarrolló tempranamente su sistema de seguridad social, el que se extiende hasta hoy como uno de los de mayor cobertura en América

[18] Posiblemente, por estas razones en Brasil los sindicatos no establecieron lazos fuertes con los partidos políticos hasta la década de 1980. Este tipo de relación preventiva entre el mundo político y el de los trabajadores incluso permeó la Constitución de 1988, la que contuvo numerosas disposiciones en materia previsional y motivó el posterior desarrollo de un sistema no contributivo de pensiones rurales que es el mayor de su especie en América Latina.

Latina, lo que resulta relevante en un país con patrones demográficos de país desarrollado (Martínez 2007).

Al igual que Argentina y Uruguay, Chile experimentó durante la segunda mitad del siglo pasado un grado relativamente alto de desarrollo económico, industrialización y urbanización. Los partidos de izquierda fueron, durante la segunda mitad del siglo XX, comparativamente fuertes, lo que se sumó a un movimiento sindical que fue, hasta el golpe militar de inicios de la década de 1970, activo, independiente y altamente militante. Pese a ello, el desarrollo de la seguridad social en Chile fue conflictivo y segmentado. Tanto el sistema de pensiones como el sistema público de salud y la enseñanza primaria obligatoria se originaron en reformas introducidas en la década de 1920, bajo presión militar, ante la resistencia de un sistema político ineficaz y conservador. Este impulso reformista, unido al descrédito del parlamentarismo, dio origen a una Constitución de carácter marcadamente presidencialista en 1925. Aun así, ni el sistema de pensiones ni el de salud fueron capaces de adoptar una lógica universalista, ofreciendo un tratamiento claramente preferencial a los empleados públicos, los militares y a los sectores medios industriales y de servicios. Las reformas de corte neoliberal aplicadas durante la dictadura (1973-1989) incorporaron al sector privado como administrador de beneficios sociales, pero no revirtieron los avances alcanzados por la seguridad social en materia de cobertura[19]. No obstante, solo a comienzos del siglo XXI el sistema de seguridad social tuvo un claro giro hacia la generación de derechos económicos y sociales. Las reformas al sistema de salud, de pensiones y la creación de un sistema de desempleo transformarán a Chile en el país de la región que, junto a Uruguay, más se aproxima a lo que Esping-Andersen califica como regímenes socialdemócratas.

Costa Rica, por su parte, tuvo un desarrollo de su estado de bienestar entre 10 y 20 años más tardío que los demás países de este grupo, pero los ha ido alcanzando en términos de cobertura y niveles de protección. Este país se caracteriza por su alta continuidad democrática y por una apertura comercial significativamente superior al resto. De hecho fue el país latinoamericano de mayor apertura comercial durante la segunda mitad del siglo XX. Pese a contar con una clase obrera organizada relativamente pequeña, pero poderosa, su limitado volumen fue compensado por un partido socialdemócrata particularmente fuerte, el Partido de Liberación Nacional (PLN), el cual dominó la política desde 1949, con mayoría en el congreso entre 1953 y 1978.

[19] Más aun, puede argumentarse que algunas de estas reformas —como la del sistema de pensiones en 1979, previa a la creación del sistema de capitalización individual— involucraron un avance significativo en la eliminación de discriminaciones entre grupos de trabajadores.

Los países que integran este grupo se caracterizan también por una solidez institucional mayor que la del resto de América Latina. Es así como en este grupo la capacidad del Congreso se juzga como media o alta para todos los países, con la sola excepción de Argentina (Stein et al. 2006). Esta alta capacidad de los congresos es retribuida con el nivel promedio más alto de la región de confianza en el poder legislativo y por una mayor independencia judicial[20].

De esta manera, se observa en el grupo de países que han sido caracterizados como potenciales Estados de bienestar una continuidad democrática mayor que la del promedio de América Latina, una mayor solidez institucional, un proceso de industrialización temprana y la presencia de un movimiento sindical relativamente independiente, acompañados o sustituidos por partidos de corte socialdemócrata. Aun así, la exclusión de sectores rurales y marginales urbanos importantes y la presencia de oligarquías poderosas impidió, en la mayoría de estos países, la conformación de alianzas políticas de suficiente amplitud y continuidad como para instaurar Estados de bienestar lo suficientemente sólidos. En su lugar, tendió a generarse soluciones parciales orientadas más a neutralizar la presión de los trabajadores que a traducirla en un conjunto de derechos económicos y sociales universales. Es así como la seguridad social en muchos de estos países tuvo una dinámica segmentada, expresada en regímenes preferenciales para los sectores de trabajadores más influyentes y la exclusión del resto.

2. Regímenes conservadores: Ecuador, México y Venezuela

Los países que han sido identificados con regímenes de bienestar conservadores son aquellos en los que las empresas y las familias tienen el papel más importante como proveedores de bienestar. Al hacer esta caracterización no hay que olvidar que ella se basa en el hecho de que determinados beneficios sociales son provistos segmentadamente según la inserción sectorial de los trabajadores y que la distribución de roles en la familia se refleja en la distribución de recursos y servicios a sus miembros[21].

---

[20] «Esta variable es la respuesta promedio de los ejecutivos de empresa encuestados en cada país al enunciado: «El Poder Judicial de su país es independiente de influencias políticas de funcionarios de gobierno, ciudadanos o empresas» (1 = no, existe una fuerte influencia; 7 = sí, es totalmente independiente)» (Stein et al. 2006: 95).

[21] Tanto en Ecuador como en México «la población indígena es la mitad de la población, y la mezcla está presente en buena parte del resto no indígena» (Martínez 2007: 3), lo que puede tener influencia sobre la estructura familiar y la forma en que esta provee bienestar a sus integrantes.

Los países que integran este grupo se caracterizan por una historia político-institucional bastante disímil, la que va desde el régimen unipartidista del PRI, que dominó la política mexicana por 60 años, hasta la extrema dispersión política de Ecuador, pasando por un régimen bipartidista durante cuatro décadas de política venezolana (1958-1998). No obstante, estos tres países tienen un elemento fundamental en común: la importancia del petróleo como fuente de divisas e ingresos fiscales. En efecto, en todos ellos los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales representan una mayor proporción de los ingresos del gobierno central (30% en promedio) respecto del resto de América Latina.

Como se discute más adelante, estas rentas del petróleo han tenido tres efectos importantes sobre las finanzas públicas: por un lado, han proporcionado una fuente abundante de ingresos no tributarios que, en lugar de elevar el gasto público ha permitido reducir la carga tributaria sobre la base de numerosas exenciones y franquicias; en segundo lugar, parte importante de estas rentas han sido administradas fuera del presupuesto, otorgando un alto grado de discrecionalidad a los gobiernos en la distribución de beneficios; y por último, han generado una alta volatilidad en los ingresos fiscales, lo que involucra alternar períodos de extrema abundancia con otros de escasez, desequilibrio y ajuste, generando una serie de inconsistencias temporales en la conducción de las políticas públicas. Estos fenómenos han alentado comportamientos clientelísticos y oportunistas que le han permitido a grupos influyentes capturar parte importante de las rentas del petróleo, en la forma de tratamientos tributarios preferenciales, beneficios sociales segmentados y subsidios encubiertos que, pasados los períodos de abundancia ha resultado difícil revertir. Entre los beneficiados por estas prácticas se encuentran un sindicalismo desarrollado al amparo del Estado y con una fuerte dinámica de reciprocidad, al menos en México y Venezuela. Esto genera, en consecuencia, un tipo de segmentación, basada en la adscripción laboral, distinta de la observada en los países del centro de Europa, pero no por ello menos relevante para la distribución de bienestar y la mantención del estatus y las jerarquías sociales.

México es el país cuya historia institucional más se acerca a los países aquí definidos como potenciales Estados de bienestar. En efecto, Segura-Ubiergo acepta que en «en términos de desarrollo económico, apertura comercial y poder de los trabajadores de izquierda, México está mucho más cerca de Argentina que de Guatemala, Ecuador, Paraguay, El Salvador y República Dominicana». Si analizamos cambios en los paradigmas de política en los últimos años, posiblemente México se encuentre muy cerca de Chile (Martínez 2007). Segura-Ubiergo argumenta, sin embargo, que las diferencias entre México y Argentina son suficientemente grandes como para entender que el primero no haya conseguido desarrollar un Estado de bienestar, lo que el segundo ha

conseguido al menos en parte (Segura-Ubiergo 2007). La principal diferencia radicaría en que Argentina ha disfrutado de mayores grados de desarrollo económico e industrialización, así como de un sector informal considerablemente más pequeño que en México.

EL CASO DEL PRI

México pertenece al grupo de países que comenzó la conformación de sus Estados de bienestar hacia finales de la década de 1930 e inicios de la década de 1940. En términos de la influencia de los movimientos sindicales, la historia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que dominó el poder desde la década de 1930 hasta inicios del año 2000, es muy reveladora. En México, los sindicatos entraron al juego político durante la revolución. Luego de participar activamente en la guerra, en 1919 formaron el Partido Laborista, que apoyó la elección de un par de presidentes, obteniendo a cambio puestos políticos y una legislación laboral favorable, que compensaba su debilidad en la negociación con los empresarios. En 1936, con el impulso del presidente Lázaro Cárdenas, se creó la Confederación de Trabajadores de México. El mismo Cárdenas creó en 1938 el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), incorporando a los trabajadores en su conformación. Los sindicatos funcionaron, consecuentemente, como máquinas electorales para el PRM, que luego se convertiría en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Mediante la articulación de un conflicto laboral, Cárdenas logró nacionalizar el petróleo en 1938, a cambio de lo cual los trabajadores recibieron beneficios sociales y sus líderes, influencia política en el mundo industrial. El PRI puso en práctica, al igual que los líderes de otros países de la región, una política de industrialización por sustitución de importaciones e intervención estatal. En los años 90 del siglo pasado, al igual que en el caso de los peronistas en Argentina, eventualmente el PRI impulsaría reformas, en el gobierno de Carlos Salinas, tendientes a la liberalización de la economía y la reducción del tamaño del Estado. La principal agrupación de trabajadores (CMT), controlada por el PRI, apoyó explícitamente las medidas, firmando acuerdos corporativos con el empresariado y promoviendo la integración de México al NAFTA (Murillo 2000). Fuera de los movimientos sindicales —prácticamente todos subordinados al PRI— la izquierda mexicana ha sido históricamente débil.

En Venezuela, el partido Acción Democrática impulsó durante su primer gobierno (1946-48) el surgimiento de sindicatos, alentando su movilización. Líderes sindicales del partido promovieron la fundación de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV). Los sindicatos, consecuentemente,

sirvieron de máquina electoral al partido, que impulsó una política de acción estatal activa y sustitución de importaciones. A cambio, el gobierno concedió beneficios sociales y laborales (Murillo 2000). A diferencia de los países que se han denominado potenciales Estados de bienestar, en Venezuela el sector industrial se expandió solo en forma lenta hasta la década de 1950, lo que se complementó con una relativamente más lenta urbanización, al menos hasta la década de 1960. Ambas condiciones no facilitaron el surgimiento de un movimiento sindical tan fuerte como en los países del grupo de potenciales Estados de bienestar. Esta relativa debilidad del movimiento sindical, sin embargo, se vio compensada en alguna medida por el enorme éxito electoral de Acción Democrática (con un promedio de apoyo electoral del 69% entre 1945 y 1979). Los sindicatos, sin embargo, no fueron completamente incorporados a la coalición gobernante hasta la década de 1960: antes estaban en una posición de subordinación al partido, el cual se volvió crecientemente conservador.

Hacia fines de la década de 1980 los dirigentes sindicales apoyaron la candidatura populista de Carlos Andrés Pérez. Este, tras asumir el poder impulsó reformas muy diferentes de las que había llevado a cabo en su primer mandato en la década de 1970, promoviendo la liberalización comercial, ajustes macroeconómicos y reforma del Estado. Sin embargo, a diferencia de los dos casos antes mencionados, la CTV respondió con la primera huelga general de la historia de ese país, seguida por una serie de manifestaciones que dificultaron el proceso de reforma, hasta que las intenciones reformistas del gobierno se vieron atenuadas bajo protestas sociales y dos intentos de golpe de Estado por parte de las fuerzas armadas (Murillo 2000).

La historia contemporánea de Ecuador se caracteriza por un sistema político altamente disperso e inestable, con alta frecuencia de gobiernos en minoría legislativa que han sido extremadamente vulnerables a las presiones de intereses corporativos. Estas presiones han tenido un origen tanto territorial como económico. Unidas a las dificultades del proceso legislativo, ellas se han traducido en una importante canalización de recursos fiscales por medios extrapresupuestarios, expresada, por ejemplo, en significativos subsidios a los combustibles. Este tipo de subsidios, unidos a la baja carga tributaria, han dejado poco espacio para construir un sistema de seguridad social, el que tampoco habría contado con una fuerza sindical poderosa que lo apoyara. Como resultado de esta configuración institucional, Ecuador es uno de los países de América Latina con menor confianza en instituciones públicas como el Congreso y el Poder Judicial.

De esta manera, es posible observar que en los países con regímenes de bienestar conservadores, la segmentación y la jerarquización parece ser reflejo de una relación clientelística del Estado con ciertos grupos de poder y, como

tal, se expresa a través de múltiples mecanismos, de los cuales la seguridad social es solo una parte relativamente menor, pero que se ve en forma indirecta afectada por el impacto de tratamientos tributarios de excepción que erosionan la base tributaria capaz de darle sustento. Esta modalidad de segmentación tiene también su correlato en el desarrollo del movimiento sindical, que al menos en México y Venezuela se produjo en buena medida al amparo del Estado y sustentado en relaciones de reciprocidad que en las décadas de 1980 y 1990 incluso jugaron en contra de los intereses inmediatos de los sectores representados por aquel.

3. Regímenes duales: Bolivia, Colombia y Panamá

Nuestra caracterización de los regímenes duales se basa en la identificación de proveedores de bienestar excluyentes entre sí. Por lo tanto, se ha llegado a considerar que la informalidad resulta incompatible con una provisión de bienestar significativa desde el Estado o desde el mercado. Estas dinámicas excluyentes sugieren países con mayores grados de conflictividad que el promedio, así como sectores informales cuyas dimensiones se aproximan a las de una economía sumergida, la que impide la estabilización de las normas necesarias para que el Estado o el mercado se consoliden como proveedores de bienestar.

Esta caracterización parece en particular apropiada para Bolivia y Colombia, que representan sociedades profundamente divididas y que han albergado importantes conflictos en las últimas décadas. En el caso de Bolivia, a la división entre indígenas y no indígenas, se suma la división entre la zona andina y la zona de los llanos, cruzada también por diferentes dotaciones de recursos naturales y culturas dominantes. Esto mantuvo a Bolivia en una situación de alta inestabilidad política durante varias décadas. Bolivia fue, al menos durante la segunda mitad del siglo XX, uno de los países latinoamericanos de mayor apertura comercial. El movimiento obrero de izquierda ha estado acotado a algunos enclaves mineros y limitado estructuralmente por la extensión de la economía rural y del sector informal. Esto, unido a un bajo nivel de desarrollo económico e industrialización y a un muy bajo nivel de urbanización, ha impedido contar con los recursos y la institucionalidad necesarios para la conformación de un potencial Estado de bienestar.

Colombia, pese a haber mantenido un sistema político bipartidista con alternancia en el poder durante parte importante del siglo XX, fue cayendo, durante la segunda mitad del siglo, en un espiral de violencia que ha afectado profundamente al país y en el cual han intervenido, en distintas etapas, el contrabando, el narcotráfico, las mafias urbanas, los movimientos guerrilleros

y los grupos paramilitares. La presencia de estos actores ha debilitado —en muchos casos por temor— la emergencia de otros actores sociales que la literatura asimila al desarrollo de un Estado de bienestar. Hasta el día de hoy estos fenómenos se expresan en la dificultad del Estado para controlar ciertos segmentos de su territorio. Esto ha conducido a diversas reacciones, como una Constitución que impuso una estructura considerablemente más descentralizada del país, importantes reformas sociales y una fuerte movilización militar. Estas políticas y reformas han mejorado las condiciones de vida y el bienestar de la población en los segmentos más modernos e integrados del país, pero al mismo tiempo acentúan el contraste con los territorios o segmentos de la población incorporados a la economía sumergida, haciendo evidente el dualismo en la provisión de bienestar. Más aun, el caso de Colombia ilustra cómo la informalidad extrema en la forma de una economía sumergida no solo impide el crecimiento de otros proveedores de bienestar, sino que limita su efectividad, al representar una amenaza sobre la integridad y la propiedad de las personas.

El caso de Panamá presenta algunos rasgos diferentes de los recién descritos. En particular, se trata de un país de una independencia considerablemente más tardía del resto y cuya historia a lo largo del siglo XX ha estado dominada por la temática del canal de Panamá y por la influencia de caudillos políticos[22]. Luego de una larga seguidilla de negociaciones que culminaron en 1977, se determinó que la administración completa del canal de Panamá pasaría a manos de ese país a fines de 1999. El movimiento sindical panameño se organiza en la década de 1920 y fue apoyado por el general Omar Torrijos, el que gobernó por cerca de una década y otorgó espacios desde el poder al movimiento sindical, aunque ello a la vez significó la pérdida de autonomía de este. Bajo el mandato de Torrijos se crea el Código del Trabajo, bajo la condición de que algunos reclamos sociales a los empleadores los postergaran para garantizar la unidad nacional y así enfrentar la lucha por el rescate total de la soberanía del Canal. Un par de años luego de muerto Torrijos en 1981, asume el poder Manuel Antonio Noriega, que gobernó entre 1983 y 1989, año en que Panamá es invadida por Estados Unidos, bajo la justificación de la persecución de Noriega, acusado por el país norteamericano de narcotráfico. Luego de la invasión, el país retomó la senda democrática.

De esta manera, los países que han sido clasificados como regímenes de bienestar duales no cuentan con Estados o sectores privados débiles. En

[22] Desde la inauguración del canal, en 1914, este se convirtió en fuente de ingresos para el país y en una fuente de controversias con Estados Unidos, que poseía la concesión de la administración del canal y una franja de control militar en torno a él.

ellos se observa históricamente una vocación reformista, políticas públicas modernas y acciones potentes de afirmación de soberanía, así como segmentos pujantes del sector privado. Lo característico es la incapacidad de estos Estados y mercados —tal es el caso de Bolivia y Colombia— para imponer su dinámica sobre el conjunto de la población en presencia de una economía sumergida que maneja recursos importantes o abarca extensiones importantes del país. Estas divisiones y el peso de la economía sumergida se han acentuado con el desarrollo de la llamada narcoeconomía. En términos de la confianza en el Congreso, los países de este grupo presentan un nivel medio (Bolivia, Panamá) y alto (Colombia), pero siempre el más bajo de los cuatro grupos de países. Asimismo, el número efectivo de partidos legislativos es el más alto de la región y se encuentran las más bajas calificaciones al nivel de independencia judicial.

4. Regímenes informales desestatizados: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú

En la tipología propuesta, los regímenes informales desestatizados se caracterizan fundamentalmente por una virtual ausencia del Estado como proveedor significativo de bienestar, siendo reemplazado por la informalidad, el mercado y/o las familias. Se trata, en buena medida, de la antítesis del Estado de bienestar. Los países que, en virtud del análisis estadístico de la sección anterior, han sido clasificados en este grupo incluyen a algunos de los países más pobres y menos urbanizados de la región, lo cual sugiere una economía y una sociedad caracterizada por relaciones precapitalistas y, en algunos casos, premodernas en el sentido sociológico del término.

Las instituciones precapitalistas y el alto grado de ruralidad se expresan en buena medida en la importancia de la propiedad de la tierra como factor de poder y de conflicto, y en un sindicalismo extremadamente débil por la ausencia de un sector industrial moderno. En buena parte de los países de este grupo esta situación se ha traducido en conflictos armados. De hecho, en este grupo se encuentran los países con la historia de conflictos armados más intensa de la región —con la sola excepción de Colombia, incluida en el grupo de países con regímenes duales. En particular, El Salvador, Guatemala y Nicaragua experimentaron prolongados conflictos que tuvieron entre sus motivaciones principales la lucha por la propiedad de la tierra y el enfrentamiento con oligarquías poderosas. Aun en Perú, los movimientos guerrilleros que emergieron en la segunda mitad del siglo XX se refugiaron en zonas rurales intentando levantar un discurso agrarista e indigenista.

Aunque en varios de estos países (El Salvador y Guatemala) los conflictos terminaron con acuerdos de paz que aspiraron no solo a terminar las hostilidades, sino a producir cambios profundos en la sociedad que involucraban una mayor autonomía y recursos y obligaciones del Estado, parte importante de estos acuerdos no han logrado cumplirse en plenitud, especialmente en Guatemala, por la resistencia de sectores empresariales y terratenientes que han impedido generar los recursos públicos suficientes para materializarlos. Estos sectores no han encontrado un contrapeso relevante en el movimiento sindical, virtualmente inexistente en varios de los países de este grupo.

A diferencia de los países centroamericanos, Paraguay no experimentó conflictos armados, pero sí estuvo dominado por la dictadura más personalista y prolongada de Sudamérica. De este modo, la transición a la democracia se produjo después de medio siglo de autoritarismo, sin organizaciones sociales ni sindicales capaces de presionar al Estado. En tales circunstancias, no es de extrañar que la seguridad social esté restringida a un grupo minoritario de la población, compuesto fundamentalmente por empleados públicos, militares y policías.

Perú, por su parte, inició la conformación del sistema de seguridad social a comienzos de la década de 1940. Este proceso, sin embargo, fue débil, en buena medida por un feble desarrollo económico y porque el movimiento obrero de izquierda en Perú, al igual que en Bolivia, no ha sido particularmente poderoso, afectado también por la incidencia de un sector informal muy significativo. La principal fuerza de izquierda, la Alianza Popular Revolucionaria Americanista (APRA) fue influyente desde mediados del siglo XX, pero no logró llegar al gobierno al menos hasta la transición democrática en la década de 1980, que luego de una profunda crisis económica abrió paso a un régimen semiautoritario que combinó populismo y liberalismo. De esta manera, mientras otros países sentaban las bases para la generación de un Estado proveedor de bienestar, Perú no participó del proceso ni generó los recursos suficientes para hacerlo. La creación de un sistema de pensiones de capitalización individual en la década de 1990 fue una oportunidad para extender la cobertura de la seguridad social, pero el extremo liberalismo que adoptó el sistema de pensiones peruano, aun superior al de Chile, determinó la exclusión de una amplia masa de trabajadores informales. Aun así, Perú muestra espacios de modernidad y participación estatal algo superiores a los demás países de este grupo.

A diferencia de los países con regímenes duales, los países de este grupo han mostrado desde 1990 formas de gobierno caracterizadas por la predominancia de partidos únicos a cargo del gobierno. Este es el caso de Guatemala (1996-2004), Honduras (1990-) y Perú (1993-2000), que han contado con mayoría legislativa; y de El Salvador (1990-2006), Paraguay (1990-94; 1997-2006)

y Perú (1990-92; 2000-2006)[23]. Esta característica también se refleja en un número relativamente bajo de partidos legislativos, siendo el más bajo de la región: solo Perú y Guatemala poseen una conformación legislativa con más de cuatro partidos efectivos. Por otra parte, los regímenes informales tienen el nivel de independencia judicial más bajo de los cuatro grupos definidos en este trabajo. Todo esto sugiere una institucionalidad política en cierta medida débil, que tiende a ser dominada por caudillismos o autoritarismos que probablemente retroalimentan las barreras para dotar al Estado de mayores recursos.

De esta manera, los países con regímenes informales desestatizados tienden a albergar relaciones precapitalistas y premodernas que se reflejan en la naturaleza de sus conflictos internos, y en la debilidad de sus instituciones políticas. En este caso, la informalidad ya no es necesariamente una barrera frente a un Estado poderoso o un mercado pujante, sino que se expresa más bien en instituciones y actores aún incipientes como para hacerles peso. No obstante, la ausencia del Estado en estos países está lejos de ser compensada por la comunidad y la familia, que se expresa en altos grados de inseguridad, violencia, formas disfuncionales de cohesión —como las maras—, todo lo cual ha llevado a fracciones importantes de la población a emigrar. Esto hace que sean las remesas del exterior, más que la convivencia, el principal factor que transforma a la familia en un proveedor importante de bienestar.

El análisis de algunos aspectos de la historia política y social de los países considerados en este estudio reafirma, en buena medida, la tipología propuesta para regímenes de bienestar en la región, y la enriquece al mostrar la importancia de determinados actores como proveedores de bienestar y que tiene su correlato en las características del sistema político y en la presencia o ausencia de actores sociales claves.

En algunos casos ese correlato revela las condiciones particularmente dramáticas que han acompañado el desarrollo de los regímenes de bienestar. Así por ejemplo, la jerarquización generada por los regímenes conservadores de

---

[23] Stein et al. clasifican como «Un solo partido/Minoría» a El Salvador para el período 1990-2006. Al mismo tiempo, clasifica como gobierno de «Coalición/Mayoría o casi mayoría» a El Salvador para el período 1994-97. Claramente, ambos tipos de gobierno son excluyentes, por lo que se asume que existe un error en la presentación de los datos. Simultáneamente, Paraguay solo se clasifica para los períodos 1990-94 y 1997-2006 («Un solo partido/Minoría»), quedando vacante el período 1994-97 para dicho país. Para todos los demás países de la muestra se presenta los tipos de gobierno para todo el intervalo 1990-2006. Esto permite suponer razonablemente que el gobierno de «Coalición/Mayoría o casi mayoría», asignado a El Salvador para el período 1994-97, corresponde en realidad a Paraguay. En cualquier caso, para efectos de este análisis se han considerado: (a) «Un solo partido/ Minoría» para El Salvador para el período 1990-2006; y (b) «Un solo partido/Minoría» para Paraguay 1990-94 y 1997-2006, dejando vacante el período intermedio.

la región está más dominada por relaciones de reciprocidad con el Estado y el patrimonialismo que con posiciones de estatus en el desarrollo productivo. Los regímenes duales están asociados a importantes tensiones políticas, y los regímenes desestatizados generan altos niveles de inseguridad que llevan incluso a expulsar a parte importante de la población en busca de mejores condiciones laborales y de vida.

A partir de este mismo ejercicio, sin embargo, también pueden identificarse los países que se encuentran en situaciones más ambiguas respecto de la clasificación propuesta. Este es el caso de Argentina, que habiendo sido incluida en el grupo de potenciales Estados de bienestar revela algunos rasgos propios de los regímenes conservadores; de Panamá, que se ha desarrollado en condiciones considerablemente más pacíficas y armónicas que los demás países del grupo de regímenes duales, y Perú, que pese a estar incluido en el grupo de países con regímenes informales desestatizados, también muestra rasgos propios de los regímenes duales.

Cabe además señalar que la tipología propuesta captura más la trayectoria pasada de los países que los proyectos políticos o sociales que intentan cambiar su trayectoria futura. Este es el caso, por ejemplo, de Chile, que, en la medida que implemente con éxito el conjunto de reformas sociales en curso, puede transformarse en un régimen más propiamente socialdemócrata; o de Venezuela o Nicaragua, cuyos proyectos políticos actuales incluso desafían tipologías derivadas de países occidentales con economías de mercado.

VI. Regímenes de bienestar latinoamericanos, desarrollo socioeconómico y cohesión social

Sobre la base del análisis estadístico y de la evidencia proveniente de la historia política y social de los países ha resultado una tipología robusta en cuanto a capturar rasgos fundamentales de la provisión de bienestar en los países de América Latina. Ello no obsta para calificar el ejercicio como esencialmente exploratorio, lo que se refleja, por ejemplo, en la ambigüedad de la clasificación de algunos países que se ubican en posiciones límites entre las distintas categorías.

Esta forma de analizar los regímenes de bienestar, sin embargo, captura solo una de las dimensiones propuestas por Esping-Andersen (1990), cual es la configuración de los proveedores de bienestar, quedando fuera las dos dimensiones restantes: (a) los resultados de bienestar, definidos por Esping-Andersen como desmercantilización; y (b) la retroalimentación del sistema a través de los efectos de estratificación. Estas dos dimensiones son relevantes porque se

relacionan con la eficacia del régimen de bienestar en términos de contribuir a modificar el resultado distributivo que genera el libre funcionamiento del mercado del trabajo, por un lado, y, por el otro, porque determinan la estabilidad del régimen de bienestar en términos de su capacidad de sustentarse sobre el rol de ciertos actores sociales y su interacción a través de procesos políticos y económicos.

Por lo mismo, para el análisis se propone en primer lugar (siguiendo a Gough) evaluar los resultados de los regímenes de bienestar no en términos de desmercantilización, sino directamente como el logro de ciertos estándares sociales considerados como mínimos (Gough et al. 2004). Así, en esta sección se revisará un conjunto de indicadores sociales para los países de la región, agrupados en los cuatro regímenes de bienestar identificados. Para contextualizar estos indicadores se considera también información referente a la evolución económica y sociodemográfica de los países. En seguida, se evaluarán los efectos de estratificación vinculando los regímenes de bienestar con los patrones de cohesión social. La elección del concepto de cohesión social para realizar este análisis pone atención a su capacidad de vincular fenómenos económicos y sociales con las percepciones, expectativas y actitudes de las personas, que, en definitiva, determinan la capacidad de los habitantes de un país para constituirse como sociedad. De esta manera, nuestro análisis apunta a una dimensión más elemental que los efectos de estratificación de Esping-Andersen, reflejando con ello la diferencia en la trayectoria social de los países de América Latina.

1. Desempeño socioeconómico de los diferentes regímenes de bienestar latinoamericanos

Sobre la base de la clasificación de países por regímenes de bienestar de la Tabla III-1, se realiza a continuación un primer análisis de su desempeño en materia social y económica a partir de algunos indicadores convencionales sobre la materia. Este análisis es especialmente relevante en el contexto de países que, a diferencia de los países desarrollados estudiados en la literatura sobre regímenes de bienestar, no solo se encuentran en un menor nivel de desarrollo, sino que presentan mayores diferencias a este respecto entre ellos mismos. De hecho, esta es la principal razón que nos ha llevado a calificar el concepto de *bienestar* —presumiblemente relacionado al desarrollo— y a considerar el concepto de desmercantilización del trabajo como una dimensión de importancia secundaria para países de menor desarrollo, excluyéndolo de la metodología para caracterizar los regímenes de bienestar en América Latina.

De esta manera, el examen del desempeño socioeconómico de los distintos regímenes puede proporcionar una idea sobre su capacidad para generar mejores condiciones de vida para la población y, por tanto, de bienestar. En los cuadros que siguen, este análisis se hace en función de las medianas de indicadores sociales y económicos correspondientes a cada grupo, de modo de ser consistentes con el método empleado para generar conglomerados, que también recurre a las medianas para calcular las distancias de los casos para formar conglomerados.

a) Indicadores sociales

La Tabla VI-1 presenta algunos indicadores sociales convencionales para cada uno de los cuatro regímenes de bienestar identificados. Estos indicadores corresponden a la incidencia de la pobreza de acuerdo a la medida basada en un ingreso per cápita de US$ 2 diarios a PPP, el coeficiente de Gini para desigualdad, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD y la Esperanza de Vida ajustado por Discapacidad (EVAD), calculado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Tabla VI-1
INDICADORES SOCIALES SEGÚN RÉGIMEN DE BIENESTAR
(Mediana simple)

	*% pobreza**	*Coef. de Gini*	*IDH*	*Esperanza de vida saludable***
América Latina (17 países)	23,2	0,536	0,78	62
Potenciales Estados de bienestar	8,3	0,524	0,85	66
Regímenes conservadores	32,3	0,528	0,78	64
Regímenes duales	23,2	0,584	0,79	62
Regímenes informales desestatizados	38,7	0,540	0,71	60

Notas:
* Método ingreso U$ 2 diarios PPP.
** Promedio de esperanza de vida saludable entre hombres y muejres.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la clasificación de los Estados de bienestar y de los indicadores de SEDLAC, CEPAL, PNUD y OPS.

Como puede apreciarse en la tabla mencionada, los potenciales Estados de bienestar (PEB) superan a todos los regímenes restantes en los cuatro indicadores analizados. En particular, las medianas de los países clasificados en este régimen indican menor incidencia de la pobreza, menor desigualdad, mayor

desarrollo humano y mayor esperanza de vida saludable que en cualquiera de los restantes regímenes. Los regímenes conservadores se aproximan a los PEB en dos indicadores: desigualdad (coeficiente de Gini) e IDH. En este último caso también existe cercanía con los regímenes duales. Sin embargo, las distancias entre los PEB y los tres regímenes restantes son particularmente marcadas para la incidencia de la pobreza, mientras que también existen brechas apreciables con los regímenes informales desestatizados en el IDH y la EVAD. En el indicador de desigualdad, la mayor diferencia con los PEB se produce para los regímenes duales.

Por su parte, los regímenes informales desestatizados presentan el peor desempeño en todos los indicadores sociales, salvo el de desigualdad, en el que la cifra para los regímenes duales es peor. Estos últimos arrojan, sin embargo, mejores indicadores que los regímenes conservadores en materia de incidencia de la pobreza y prácticamente los iguala en el IDH[24].

De estas comparaciones puede desprenderse que los PEB superan ampliamente a los regímenes informales desestatizados en su desempeño social, quedando en una posición intermedia los regímenes duales y los conservadores. Los primeros muestran el peor desempeño en materia de desigualdad, lo que es consistente con lo señalado antes: que hay una relación excluyente entre informalidad, Estado y mercado. Los regímenes conservadores tienden a arrojar mejores resultados en el IDH y la EVAD, más sensibles al acceso a la educación y la salud, lo que podría ser consistente con el rol de empresas y familias en la prestación de estos servicios. Sin embargo, esto no es suficiente para equiparar el aporte de los sistemas públicos, que llevan a los PEB a superar a los regímenes conservadores en ambas variables. La participación del Estado parece contribuir significativamente al logro de mejores resultados sociales, mientras que la informalidad puede no solo contribuir menos, sino incluso puede llegar a perjudicar a algunos grupos.

b) Crecimiento y competitividad

La Tabla VI-2 incluye algunos indicadores de crecimiento y competitividad para cada uno de los regímenes de bienestar identificados por este estudio. En este cuadro, los PEB nuevamente lideran a los demás regímenes de bienestar en ingreso per cápita y competitividad internacional, con una brecha especialmente

[24] Es probable que las diferencias entre estos dos grupos en la incidencia de la pobreza esté sesgada por la cifra de Argentina, correspondiente a zonas urbanas en el año 2005, aún influida por el efecto de la crisis económica que afectó a ese país cuatro años antes.

significativa respecto de los regímenes informales desestatizados en ambas variables. Solo en materia de crecimiento, los PEB parecen ubicarse por debajo del resto —particularmente, en la última posición—, pero esta apreciación merece dos calificaciones. La primera es que el crecimiento considerado corresponde al PIB total en lugar del PIB por habitante, en circunstancias que los países que integran el grupo de PEB también registran las menores tasas de crecimiento poblacional en la región. La segunda es que el cálculo de la mediana de la tasa de crecimiento para los PEB está fuertemente afectado por la magnitud de la recesión argentina de la mitad del período considerado. De hecho, si se excluye a Argentina de este cálculo, la mediana del crecimiento de este grupo de países se eleva a 3,3% anual, lo que los ubicaría en el primer lugar de la tabla junto a los países con regímenes informales desestatizados, aun antes de corregir por el crecimiento poblacional.

Tabla VI-2
INDICADORES DE CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD
SEGÚN REGÍMENES DE BIENESTAR
(Mediana simple)

	PIB per cápita a PPP 2004	*Promedio de las tasas de crecimiento 1995-2005*	*Índice de competitividad mundial 2006*
América Latina (17 países)	5554	2,90	3,9
Potenciales Estados de bienestar	8714	2,32	4,0
Regímenes conservadores	5554	2,55	3,6
Regímenes duales	6669	3,22	4,0
Regímenes informales desestatizados	4194	3,34	3,7

Fuente: elaboración propia sobre la base de la clasificación de los Estados de bienestar y de los indicadores del BID, ILPES- CEPAL y el Foro Económico Mundial.

En la comparación del desempeño económico de los distintos regímenes de bienestar, los regímenes conservadores evidencian peores resultados que los regímenes duales en las tres dimensiones consideradas. Este último grupo también supera al régimen informal desestatizado en materia de ingreso per cápita y competitividad. Esto parece indicar que en los regímenes duales la relación excluyente entre informalidad y mercado y/o Estado puede ser más dañina para el desarrollo social que para el crecimiento. El costo en eficiencia y en potencial de crecimiento de una jerarquización basada en relaciones de reciprocidad y patrimonialismo podría ser, en este sentido, más perjudicial que la presencia de un importante segmento de informalidad.

Las comparaciones anteriores permiten concluir de manera preliminar que la mayor participación del Estado en la generación y distribución de bienestar es claramente beneficiosa desde el punto de vista del desarrollo social y no parece involucrar una pérdida de competitividad ni de potencial de crecimiento. La mayor informalidad que se registra en los regímenes desestatizados y duales no parece tener un costo en términos de crecimiento pasado (estando pendiente, sin embargo, la comparación en tasas de crecimiento del ingreso per cápita), pero sí podría tenerlo respecto del crecimiento futuro, reflejado en la baja calificación que obtienen en materia de competitividad, similar a lo que ocurre con los regímenes conservadores.

c) Procesos de transición

Finalmente, la Tabla VI-3 provee un último conjunto de indicadores relacionados con la situación de los países que podrían catalogarse en proceso de transición hacia la modernidad. Entre estos se cuentan indicadores de urbanización, participación laboral femenina, dependencia de niños y adultos mayores y escolarización de la fuerza de trabajo.

Tabla VI-3
INDICADORES DE TRANSICIÓN SOCIAL SEGÚN REGÍMENES DE BIENESTAR
(Mediana simple)

	% de población rural	*Dependencia niños*	*Dependencia adultos mayores*	*Promedio de años de escolaridad, alrededor del año 2005*	*PEA femenina (2005)*
América Latina (17 países)	29	49,2	8,7	8,1	37,2
Potenciales Estados de bienestar	12	41,6	11,8	9,7	39,6
Regímenes conservadores	24	49,2	9,0	8,3	36,3
Regímenes duales	29	47,7	7,8	9,5	37,6
Regímenes informales desestatizados	42	59,0	8,2	7,0	32,3

Fuente: elaboración propia sobre la base de la clasificación de los Estados de bienestar y de los indicadores del Banco Mundial, CELADE- CEPAL y SEDLAC.

De acuerdo a estos indicadores, los PEB se encuentran considerablemente más avanzados en los procesos de urbanización, transición demográfica, escolaridad e incorporación laboral de la mujer. Los regímenes informales desestatizados, en cambio, aparecen considerablemente más atrasados de acuerdo a cada

uno de estos indicadores, con la sola excepción de la dependencia de adultos mayores, en la que superan levemente a los regímenes duales. Los regímenes conservadores son algo más urbanizados que los regímenes duales y evidencian, al mismo tiempo, una mayor relación de dependencia tanto de niños como de adultos mayores, así como menores tasas de escolarización y menor participación laboral de las mujeres, todo lo cual es consistente con un mayor rol de las familias en la provisión de bienestar. Asimismo, las mayores diferencias entre los regímenes informales desestatizados y duales parece encontrarse en el alto grado de ruralidad de los primeros, acompañado de una importante brecha de escolaridad.

Estas comparaciones conducen a preguntarse hasta dónde las diferencias entre regímenes de bienestar no son simplemente la expresión de la ubicación de los países que los integran en un proceso de desarrollo (al cual, como bien lo documenta la literatura, se asocia la urbanización y al tamaño del sector público a través de la llamada «ley de Wagner»[25]), o bien por la transición demográfica que algunos autores también vinculan a una mayor demanda por servicios estatales (Lindert, 2004).

d) Acción del Estado

El papel del Estado en los diferentes regímenes de bienestar en Latinoamérica puede ilustrarse a base de los indicadores de la Tabla VI-4. Estos muestran la brecha que en este sentido separa a los PEB de los regímenes informales desestatizados tanto en términos del tamaño relativo del gasto público como en términos de la carga tributaria. Esta comparación se ve reforzada por la brecha en la importancia del gasto social y en el gasto público, donde los PEB otra vez superan ampliamente a los regímenes informales. De este modo, el mayor rol del Estado en la provisión de bienestar en los PEB se refleja no solo en el tamaño del Estado, sino en el énfasis social en la asignación de los recursos públicos.

[25] La ley de Wagner se basa en la expansión creciente de las actividades del sector público, y particularmente del Estado, lo cual se transforma para el gasto fiscal en una expansión.

Tabla VI-4
INDICADORES DE ACTIVIDAD ESTATAL SEGÚN RÉGIMEN DE BIENESTAR
(Mediana simple)

	Gasto público total % del PIB	*Gasto social como % del gasto público total*	*Ingresos tributarios y contribuciones sociales como % del PIB*
América Latina (17 países)	24,2	47,7	15,4
Potenciales Estados de bienestar	30,3	64,5	18,8
Regímenes conservadores	24,6	38,6	12,6
Regímenes duales	23,8	35,1	16,9
Regímenes informales	18,5	41,6	14,8

Fuente: elaboración propia sobre la base de la clasificación de los Estados de bienestar y de los indicadores del BID, ILPES- CEPAL y el Foro Económico Mundial.

No obstante, esta relación se ve matizada por varios factores. Primero, por los indicadores fiscales de los países clasificados en regímenes conservadores y duales. Es así como estos revelan una importante brecha en sus cargas tributarias (12,6% del PIB v/s 16,9% del PIB, respectivamente), en tanto que en ambos la participación del gasto social en el gasto público total es inferior tanto a los PEB como a los regímenes informales desestatizados. Esto indica que, dadas las relaciones entre los cuatro grupos en materia de ingreso per cápita y urbanización, deben estar presentes aquí factores que van más allá de una expresión simple de la «Ley de Wagner». Una hipótesis a este respecto, es que los patrones de cohesión social asociados a cada régimen de bienestar pueden incidir significativamente tanto sobre la magnitud de los recursos intermediados por el Estado como sobre la manera en que estos se distribuyen y administran. En segundo lugar, la relación entre indicadores de actividad estatal, desarrollo o urbanización no refleja necesariamente relaciones que puedan explicar la brecha entre los países de América Latina y los países desarrollados. Finalmente, las importantes diferencias entre los distintos regímenes de bienestar en relación a sus variables sociodemográficas llevan a preguntarse hasta dónde los cambios que se produzcan en el futuro en este ámbito pueden modificar también las demandas sobre el Estado, los patrones de cohesión social y los propios regímenes de bienestar; interrogante que supera los límites de esta reflexión.

e) Conclusión

Cabe destacar que las diferencias encontradas a lo largo de esta sección entre los países que integran los distintos regímenes de bienestar están aún lejos de

definir relaciones de causalidad. Los antecedentes y los métodos usados no están en condiciones de dilucidar en qué medida los mejores indicadores sociales en países con potenciales Estados de bienestar son producto de las prestaciones sociales entregadas por el Estado *vis-à-vis* el efecto de su mayor nivel de desarrollo. Sin perjuicio de lo anterior, se pueden sacar cuatro conclusiones importantes:

1. Los países de la región muestran una considerable dispersión de sus indicadores sociales, en un contexto general de alta pobreza y distribución desigual. Esto justifica medir los resultados de bienestar sobre la base de indicadores sociales en lugar de hacerlo respecto de la desmercantilización del trabajo.
2. Los países con PEB dominan sobre el resto en términos de indicadores sociales y de modernidad. Esta situación está acompañada de una participación en forma significativa superior del Estado en la economía y un peso sustancialmente mayor de las políticas sociales. Ni esta mayor participación del sector público ni los menores niveles de desigualdad parecen haber afectado la capacidad de estos países para crecer.
3. Los países con regímenes informales desestatizados muestran un desarrollo social considerablemente más atrasado, en el contexto de sociedades más tradicionales y jóvenes. Pese a que este grupo evidencia un crecimiento económico algo superior, su capacidad para cerrar la brecha que los separa del resto es dudosa, entre otras cosas por menores niveles de competitividad internacional. Este grupo de países es el que cuenta con un Estado más pequeño, en el que este tiene un menor rol en la provisión de bienestar, lo que no alcanza a ser compensado por el aporte de otros proveedores, como la informalidad y las familias.
4. Los países con regímenes conservadores y duales tienden a ubicarse en una posición intermedia entre los PEB y los regímenes informales desestatizados, pero con algunas particularidades en la comparación entre ambos grupos. Es así como los países con regímenes conservadores evidencian mayores niveles de pobreza que los pertenecientes al grupo con regímenes duales, pero menor desigualdad. Esto sin duda se debe a que los primeros cuentan con un ingreso per cápita menor, brecha que tendería a acentuarse por el mayor crecimiento promedio de los países con regímenes duales. Del lado fiscal, la única diferencia relevante corresponde a la menor carga tributaria de los regímenes conservadores. De este modo, los ingresos del petróleo tampoco parecen haber ayudado a los países con regímenes conservadores a superar la pobreza ni a crecer más rápido, careciendo de los recursos fiscales para compensar significativamente la situación de los más pobres.

2. La cohesión social en los diferentes regímenes de bienestar latinoamericanos

En América Latina pueden identificarse cuatro regímenes de bienestar, que aquí se han conceptualizado y evaluado a partir de la importancia de cinco proveedores de bienestar y sus combinaciones: Estado, mercado, familias, empresas y sector informal. Asimismo, se ha podido constatar que estos regímenes exhiben distinto desempeño en términos sociales, de competitividad y en su transición hacia la modernidad. En este punto cabe preguntarse cuán estables y autosostenibles son los regímenes identificados o si bien estos son el producto de coyunturas políticas, quedando expuestos a transformaciones futuras, ya sea como consecuencia de cambios en su entorno o de la dinámica del propio régimen que encarnan.

La estabilidad de los regímenes de bienestar puede evaluarse en su relación con la cohesión social. Si la cohesión hace referencia a la capacidad de una sociedad para mantenerse unida y resolver pacíficamente el conflicto, ¿en qué medida los regímenes de bienestar existentes en América Latina son expresión de la cohesión social en los distintos países?; ¿expresan los distintos regímenes de bienestar observados en los países distintos grados o patrones de cohesión social?; ¿fortalecen los regímenes de bienestar la cohesión social o más bien tienden a debilitarla?

a) Metodología

De acuerdo a la definición de cohesión social que hacen Sorj y Tironi (2007), los regímenes de bienestar serían a la vez causa y consecuencia de la cohesión social. Por un lado, estos constituyen un mecanismo de distribución de bienestar, en el que participan con diversos énfasis el Estado, el mercado, las familias, las empresas y la informalidad. Por otro, la distribución que resulta del funcionamiento del régimen de bienestar puede ser reconocido como legítimo o no por los individuos que integran la comunidad, y de esa manera contribuir ya sea a la cohesión o a la polarización social.

Para evaluar cómo los regímenes de bienestar interactúan con la cohesión social, este estudio propone algunas hipótesis sobre la relación entre las características de cada uno de los regímenes identificados en América Latina y algunos atributos de la cohesión social. Esta última parte del análisis se estructurará en tres etapas. En una primera etapa se identifican algunos atributos y manifestaciones fundamentales de la cohesión social y se elaboran algunas hipótesis sobre su relación con proveedores individuales de bienestar. En este análisis se utiliza

la visión implícita de Sorj y Tironi (2007) en cuanto a que, más que ubicarse en una escala unidimensional, los países pueden presentar patrones diferenciados de cohesión social, apoyados en valores culturales diferentes. En una segunda etapa se discute en torno a los determinantes de la sostenibilidad de patrones de cohesión apoyados en cada uno de los proveedores considerados. En la tercera etapa se proponen algunas hipótesis sobre los patrones de cohesión social que se derivan de las combinaciones de proveedores identificadas en América Latina. En este análisis se vuelve a la discusión previa sobre las relaciones de complementariedad o exclusión que se producen para distintas combinaciones de proveedores de bienestar, derivando a partir de ahí algunas conclusiones sobre la sostenibilidad futura de los regímenes resultantes[26].

A partir de las definiciones disponibles sobre cohesión social se identifican ocho atributos que integran un patrón de cohesión. Estos son: (i) polarización, (ii) colectivo en que se produce la máxima cohesión, (iii) mecanismos de asociatividad, (iv) factor de cohesión, (v) forma de solución de conflictos, (vi) confianza interpersonal, (vii) confianza en las instituciones y (viii) disposición a la cooperación.

b) Proveedores de bienestar y patrones de cohesión

Cuando el *Estado* es un proveedor de bienestar dominante, este tiende a generar bajos niveles de polarización, en la medida de que sus prestaciones se orientan a la ciudadanía en general sin otras diferenciaciones que las requeridas por la justicia social y la función pública de redistribución (ver Tabla VI-5). Al respecto, cabe recordar que son estos atributos los que Esping-Andersen asocia a una acción relevante del estado, y ellos nos llevaron a seleccionar las variables a considerar en la formación de conglomerados (Esping- Andersen 1990). Si el estado sigue estos principios, contribuirá a maximizar la cohesión a nivel de la sociedad en su conjunto, respondiendo a la vez a los mandatos políticos y el ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía, haciendo que la igualdad de estos derechos, su respeto y ejercicio sean el factor principal de cohesión. Cuando el estado es el proveedor principal de bienestar, los conflictos y las diferencias de intereses tienden a resolverse a través del funcionamiento de las

[26] Cabe enfatizar que el análisis que se desarrollará es de corte estrictamente conceptual y no empírico. En este sentido, la fuerza de las conclusiones dependerá exclusivamente de la consistencia del razonamiento aplicado. Posiblemente cuando exista evidencia empírica suficiente —que hoy no está disponible— podrá evaluarse la relevancia empírica de las hipótesis propuestas.

instituciones políticas, traduciéndose muchas veces en legislación. No obstante, para que los acuerdos políticos y la legislación generen cohesión, es necesario que al mismo tiempo exista confianza en las instituciones, incluso si la confianza entre los individuos no es alta. El respeto a la ley y a los acuerdos es una expresión de alta cohesión social cuando esta proviene más de una alta disposición a la cooperación que de las amenazas de sanciones.

Tabla VI-5
PATRONES DE COHESIÓN SEGÚN PROVEEDORES DE BIENESTAR

	Estado	*Mercado*	*Empresas*	*Familias*	*Informalidad*
Polarización	Baja	Alta	Polar	Media	Alta
Nivel de cohesión máxima	Macro	Meso	Meso	Micro	Micro
Mecanismos de asociatividad	Participación política, ejercicio de derechos	Intercambio y consumo	Solidaridad gremial	Afectividad	Vínculos comunitarios
Factor de cohesión	Igualdad de derechos	Movilidad social	Estatus	Distribución de roles	Reciprocidad
Compatibilización de intereses/solución de conflictos	Acuerdos políticos y legislación	Competencia	Negociación y alianzas verticales	Autoridad	Mixto: fuerza y transacciones
Confianza interpersonal (entre grupos)	Mediana	Alta	Baja	Baja	Baja
Confianza interpersonal (intragrupos)	Alta	Baja	Alta	Alta	Media
Confianza institucional	Alta	Mediana	Mediana	Baja	Mínima
Disposición a la cooperación	Alta	Baja	Mediana	Baja	Muy baja

Fuente: elaboración propia.

En contraste, el *mercado* tiende a generar altos niveles de polarización, dado que potencialmente reproduce y acentúa las desigualdades económicas. Esto indica que el mercado no generará alta cohesión a nivel de la sociedad en su conjunto, ni tampoco lo hará a nivel de agregados muy reducidos, sin peso económico. Sin embargo, sí puede hacerlo a nivel intermedio, donde se produce una mayor identificación de intereses económicos, como es el caso de las clases sociales o los actores económicos, donde tienden a encontrarse formas de asociatividad vinculadas a la producción, el intercambio o el consumo. Cuando el mercado es el principal proveedor de bienestar, los conflictos o las diferencias de intereses se resuelven por la vía de la competencia, de tal modo que el éxito se expresa en la movilidad social, que se transforma así en el principal factor de cohesión. En otras palabras, si se cree que el mercado ofrece oportunidades para todos y que el éxito es en buena medida el producto del esfuerzo, el conocimiento, la creatividad y la capacidad emprendedora, entonces la movilidad

social constituirá un elemento cohesionador, que alentará el respeto a la propiedad privada y justificará las desigualdades económicas. Pero un régimen de bienestar basado en el mercado no puede fundamentarse únicamente en el individualismo, pues se requiere niveles mínimos de confianza para asegurar el respeto a las reglas del juego competitivo y para el funcionamiento eficiente de las empresas y las instituciones del mercado.

En un régimen dominado por las *empresas*, los gremios o los sectores económicos, la polarización es alta a nivel de la sociedad en su conjunto, pues los mecanismos de provisión de bienestar tienden a reflejar las jerarquías y el estatus, diferenciando el acceso a bienes y servicios incluso más allá de lo que pudiera determinar el propio mercado, pues en buena medida esta diferenciación resulta del ejercicio del poder monopólico o monopsónico. En cambio, al interior de las empresas, gremios o sectores, la cohesión es máxima, como lo es también la confianza interpersonal. Esto lleva a que la solidaridad gremial sea el principal mecanismo de asociatividad y el estatus compartido el principal factor de cohesión, siempre al interior de los mismos grupos. En este tipo de regímenes, los conflictos y las diferencias de intereses tienden a resolverse mediante negociaciones y alianzas verticales que buscan, primero, alinear actores con intereses compartidos (sindicatos, gremios patronales).

Cuando las *familias* predominan en la provisión de bienestar, los niveles de polarización dependen, en buena parte, de las diferencias en la extensión de los lazos familiares y de la medida en que las familias transfieran las diferencias sociales de una generación a otra. En este caso, la máxima cohesión se produce en el nivel más básico de organización social, como es la familia, y la asociatividad se estructura en torno al parentesco. Sin embargo, en un régimen basado en la familia, el bienestar se distribuye ya sea en base a la redistribución de los recursos obtenidos por el jefe de hogar o por la provisión de servicios al interior de la familia. En este tipo de regímenes, la confianza es máxima entre los integrantes de la familia, pero puede ser considerablemente menor entre familias o respecto de las instituciones, es decir, se estaría en presencia de una baja disposición a cooperar más allá de las redes familiares.

En un régimen dominado por la *informalidad*, la polarización es alta, pues la distribución de los recursos y el bienestar dependen del oportunismo, el acceso a redes e inclusive el uso de la fuerza. El resultado de esta polarización afecta, especialmente, a quienes no pertenecen a dichas redes, al punto que la provisión de bienestar bien puede transformarse en un juego de suma cero. Por esta razón el mayor grado de cohesión se da entre integrantes de una misma red o asociación informal. Estas redes exigen mayor lealtad mientras mayor sea su grado de ilegalidad, como el caso de las pandillas o carteles. Aquí el principal factor de cohesión es la reciprocidad, expresada en la protección mutua o el intercambio

de favores, en tanto que los conflictos tienden a ser resueltos por medio de transacciones o directamente mediante el uso de la fuerza. En un régimen de bienestar basado en la informalidad, la confianza en las instituciones es mínima, como también lo es la confianza entre grupos. De este modo, es probable que en lugar de cooperación se encuentre antagonismo, existiendo solo un nivel (limitado) de confianza al interior de los grupos como redes o pandillas.

3. Retroalimentación y sostenibilidad de los diferentes regímenes de bienestar latinoamericanos

A diferencia de los efectos de estratificación de Esping-Andersen (1990), las relaciones descritas en la sección anterior no necesariamente conducen a regímenes de bienestar capaces de autosustentarse por la vía de la distribución legítima y estable de recursos y poder. Los problemas de sostenibilidad de los regímenes de bienestar en América Latina pueden provenir de tres fuentes: (1) de la capacidad de distribución de cada uno de los proveedores de bienestar en las cantidades y proporciones necesarias para generar cohesión al nivel requerido; (2) de la relación de complementariedad o exclusión que se establezca entre los proveedores de bienestar dominantes, y (3) de la capacidad del régimen de bienestar para mantener la cohesión social necesaria para responder a cambios externos en sociedades que están expuestas a *shocks* y transformaciones profundas como producto del propio proceso de desarrollo.

Para evaluar estos efectos, se analizan los factores que inciden sobre la viabilidad de cada uno de los cinco actores considerados como proveedores de bienestar y luego se consideran las principales amenazas que se vierten sobre los regímenes de bienestar, una vez que se combinan dos o más proveedores dominantes, como se ha podido observar en la realidad de los diversos países. La viabilidad se define como la capacidad del régimen de bienestar de mantener el patrón de cohesión social que lo sustenta. En lugar de emitir un juicio absoluto sobre dicha viabilidad, se buscan aquellos factores que pueden ayudar a mantenerla a la luz de las principales amenazas y tensiones que enfrenta.

a) Condiciones de sostenibilidad

Un régimen basado en el *Estado* como proveedor requiere la estructuración de alianzas políticas amplias, como las alianzas sindicales-agrarias o socialdemócratas-socialcristianas que han sostenido los Estados de bienestar en países europeos, capaces de mantener y ampliar un acceso al bienestar basado en

derechos exigibles y programas de amplia base de financiamiento y beneficios (ver Tabla VI-6). Estos beneficios sustentarán el régimen de bienestar y, en la medida que puedan hacerse cargo de las necesidades de las personas a lo largo del ciclo de vida optimizando de este modo la protección frente a contingencias, maximizarán la seguridad de las personas. Además, requiere que los individuos participen activamente en la solución de los problemas comunes a través del proceso político. De esta manera, un régimen de bienestar basado en el Estado no es necesariamente el que más redistribuye, pero sí el que cuenta con una base más amplia de financiamiento, beneficios y apoyo político. Las alianzas políticas, la participación, la protección en el ciclo de vida y la amplitud de los beneficios y financiamiento son, en consecuencia, elementos centrales que requiere un régimen de bienestar basado en el Estado para mantener la cohesión social.

Por su parte, un régimen basado en el *mercado* requiere del crecimiento económico para mantener la cohesión a su alrededor. En este tipo de régimen la cohesión social se estructura en torno a la movilidad relativa, y una economía solo puede responder masivamente a esa aspiración con movilidad absoluta. De este modo, la realización personal dependerá del acceso a niveles superiores de consumo y de la percepción de igualdad de oportunidades para sobresalir a partir del esfuerzo personal. La igualdad de oportunidades, sin embargo, solo se puede alcanzar con un grado similar de protección frente a contingencias externas, limitando con ello la movilidad descendente. Los principales límites para un régimen de bienestar basado en el mercado se encuentran, de este modo, en la existencia de fallas de mercado que limiten la competencia, el acceso a las oportunidades y el potencial de crecimiento; la segregación y la discriminación que pueden limitar la movilidad ascendente, y la debilidad de los sistemas de protección que pueden determinar una distribución injusta de la movilidad descendente. Esto ilustra el hecho de que la cohesión social basada en la movilidad requiere legitimar las desigualdades, asegurando que los ricos han llegado adonde están sobre la base de su capacidad y esfuerzo, mientras que los pobres han carecido de ellos.

El principal límite a un régimen de bienestar basado en las *empresas* está dado por la competitividad. En efecto, la entrega de prestaciones sociales a través de las empresas, la integración vertical y los carteles sectoriales involucran importantes costos en términos de eficiencia productiva y competitividad. Cuando a estos costos se responde mediante la desintegración de las estructuras sectoriales y verticales y el debilitamiento de las barreras entre segmentos de trabajadores y empresas, la cohesión estructurada en torno al estatus y las jerarquías puede sufrir un profundo deterioro. Esta situación probablemente se agrava en casos como los latinoamericanos, donde la segmentación y jerarquización

propia de estos sistemas se apoya en relaciones clientelísticas, de las cuales participa el Estado. En estas circunstancias no es extraño que este proveedor de bienestar haya emergido en varios países latinoamericanos en condiciones de economías cerradas al comercio exterior y estrategias de industrialización por sustitución de importaciones. En parte, esta relación clientelística se volvió en contra de los propios trabajadores protegidos cuando, como fue el caso de Argentina y México, la relación entre sindicatos y Estado fue usada por este último para neutralizar la resistencia a procesos de apertura. Esta experiencia ilustra, sin embargo, las alternativas de viabilidad de este tipo de regímenes en economías más abiertas, dadas por su capacidad para articular ajustes que utilicen las alianzas sectoriales a fin de generar reformas e innovaciones. De este modo, la viabilidad de este régimen requiere fortalecer y transformar el patrón de cohesión social que lo sustenta. Este tipo de procesos, sin embargo, ha estado poco representado en la experiencia latinoamericana, donde los procesos de apertura más bien han ido acompañados de la desarticulación de los poderes sindicales y sectoriales, reemplazándolos por un mayor rol del mercado o de la informalización (como en Argentina). Es así como solo los países que han podido seguir contando con un manejo discrecional y opaco sobre la asignación de rentas de recursos naturales, como es el caso de los países petroleros, han logrado preservar sistemas segmentados de provisión de bienestar.

Tabla VI-6
DETERMINANTES DE SOSTENIBILIDAD DE PATRÓN DE COHESIÓN SEGÚN PROVEEDORES DE BIENESTAR

	Estado	*Mercado*	*Empresas*	*Familias*	*Informalidad*
Viabilidad	- Alianzas políticas - Protección social en el ciclo de vida - Aumento de la responsabilidad individual por asuntos comunes	- Crecimiento - Maximización de la realización personal - Mecanismos de protección ante *shocks* externos	- Protección - Innovación y creatividad	- Estructura familiar - Desarrollo de mecanismos que compatibilicen el trabajo productivo con el reproductivo o doméstico - Sustitución del salario frente a una rotación negativa en el empleo	- Flexibilidad - Disminución de las brechas de acceso a los servicios sociales
Límites	- Recursos públicos - Individualización de los aportes y beneficios de la provisión de bienestar	- Fallas de mercado - Segregación - Brechas salariales - Persistencia de las barreras estructurales hacia la movilidad social ascendente	- Competencia externa	- Autonomización	- Incertidumbre, inseguridad

Fuente: elaboración propia.

Los regímenes de bienestar centrados en la *familia* tienen como límite importante la autonomización personal, que es propia de la modernidad, así como los cambios en el mercado del trabajo que tienden a alterar el modelo del *male breadwinner*, abriendo paso a alternativas laborales más diversas y menos estables. Ambos procesos tienden a alterar la distribución de roles dentro de la familia y con ello las relaciones de autoridad que sustentan el papel de las mujeres como dueñas de casa y encargadas del cuidado de los integrantes más vulnerables de la familia. Estos cambios, que son un producto casi inevitable del desarrollo y la globalización, pueden ser neutralizados en la medida que surjan tipos de relaciones y mecanismos de apoyo que mantengan la cohesión familiar. Entre estos destacan en la actualidad la emigración de los hombres y el envío de remesas que, manteniendo o aun acentuando la división de roles, compensa la cohesión familiar con un aumento considerable de los ingresos, que puede evitar la tensión derivada del doble papel de las mujeres como trabajadoras y dueñas de casa. Del mismo modo, la provisión por parte del Estado de servicios asociados a la maternidad, el cuidado de los niños y la educación permite liberar tiempo de las mujeres de sus tradicionales obligaciones domésticas, facilitando una inserción no conflictiva en el mercado del trabajo. Al contrario del caso de la emigración, esta última alternativa mantiene a la familia como proveedora de bienestar a cambio de compartir su rol con el Estado, lo que involucra una transformación del régimen de bienestar.

El principal límite a un régimen de bienestar basado en la *informalidad* está dado por la incertidumbre y la inseguridad. Ellas se manifiestan en la polarización entre quienes acceden a redes de contacto y protección y quienes no, así como entre los propios integrantes de dichas redes. El costo de estar excluido de dichas redes y ser eventualmente víctima de sus abusos es tan grande que incluso con una probabilidad pequeña de que ello ocurra la percepción de riesgo puede ser muy significativa. La inseguridad en general se asocia a la desconfianza y a una menor disposición a cooperar, todo lo cual es contrario a la cohesión social. Las ventajas comparativas de las redes informales derivan de las oportunidades de arbitraje y abuso que va dejando el funcionamiento de las instituciones y el sistema productivo; por lo mismo, la viabilidad de este régimen descansa en su capacidad para adaptarse a las transformaciones, pero ello normalmente ocurre por los cambios en el poder de redes y asociaciones. En estas circunstancias, una alternativa para un país cuyo régimen de bienestar está basado en la informalidad es eliminar estas oportunidades, introduciendo mecanismos simples y objetivos de acceso a servicios sociales, atacando así las bases de la informalidad. Sin embargo, ello involucra la sustitución de la informalidad como proveedor de bienestar y, por tanto, un cambio en el régimen de bienestar y en el patrón de cohesión social, lo cual puede ser a la vez bloqueado por la propia informalidad, dando lugar a sistemas excluyentes.

b) Transiciones de los regímenes de bienestar

Para pasar de regímenes basados en proveedores únicos a sistemas mixtos es necesario recordar la distinción hecha precedentemente entre proveedores complementarios y excluyentes. Es así como en el primer caso, se trata de proveedores que pueden actuar combinada o secuencialmente, beneficiando a las mismas personas. En el segundo caso, se trata de proveedores que se limitan mutuamente y que dan origen a circuitos excluyentes de acceso al bienestar. Mientras este segundo caso puede ser por definición polarizante y, por tanto, opuesto a la cohesión social, el primero contribuirá a la misma si alcanza arreglos que ayuden a neutralizar las amenazas y límites impuestos por cada uno de los proveedores dominantes y sus interacciones. Todo esto se refleja en la Tabla VI-7, en la que el régimen *informal desestatizado* es identificado como el que genera mayor polarización. Cuando la informalidad domina como proveedor, el bienestar de unos —los que pertenecen a redes o asociaciones informales— se logra en buena medida a costa del bienestar de otros. En estos casos, la familia o el mercado pueden actuar como un refugio, pero estos a la vez reproducen y profundizan las desigualdades económicas o la imposición de roles culturales.

La caracterización anterior puede ser apropiada para países más urbanizados, en los que la informalidad colinda con la delincuencia, pero puede tomar formas más pacíficas —precapitalistas— en países más rurales. Aun así, los patrones de cohesión de estos regímenes pueden ser bastante débiles y expresarse en manifestaciones características de la polarización, como la violencia o la fuga. Una posible manera de resolver estos problemas puede ser a través de fortalecer el Estado e inducir a un cambio de régimen o fortalecer a las comunidades y la sociedad civil.

En el otro extremo, los *potenciales Estados de bienestar* pueden tener niveles de polarización menores, pero no inexistentes, dado que en estos países el papel del Estado como proveedor se combina con el mercado, las empresas o las familias. Esto significa que en estos países la acción del Estado difícilmente habrá logrado eliminar sus profundas desigualdades económicas y sociales. La persistencia y la fuerza de estas desigualdades, expresadas en brechas de ingresos, protección diferenciada frente a contingencias, acceso desigual a la educación, discriminaciones e inequidad en el acceso a las oportunidades es, en consecuencia, la mayor amenaza para la cohesión social (Tabla VI-7). Neutralizar estas desigualdades requiere una acción eficaz y sostenida del Estado, la cual a su vez demanda un financiamiento estatal elevado, estable y eficiente.

Tanto los regímenes de bienestar *conservadores* como los *duales* involucran altos grados de polarización. En el primer caso, ello ocurre porque el

papel de las empresas y las familias en la provisión de bienestar por definición mantiene o incluso acentúa las jerarquías en el sistema productivo o al interior de la familia. Al combinarse las empresas con el mercado o las familias como proveedores de bienestar sus efectos polarizadores pueden potenciarse. En los regímenes *duales*, por su parte, la principal fuente de polarización es la relación de exclusión que se produce entre la informalidad y el mercado o el Estado como proveedores de bienestar. Para el régimen conservador, como ya se ha comentado en relación al papel de las empresas como proveedoras de bienestar, las amenazas a la cohesión social provienen del debilitamiento de los grupos integrados y jerarquizados entre sí, que origina una mayor exposición a la competencia y a la modernidad, ambas tendencias difícilmente revertibles.

La situación de los regímenes *duales* es aún más compleja, porque al efecto ya desestabilizador de la informalidad se suman las relaciones de exclusión entre proveedores. La combinación de estos elementos genera sociedades cruzadas por divisiones internas y/o inclinadas a la fragmentación territorial y sociopolítica. Una estrategia de solución a estos problemas abarca desde la institucionalización de mecanismos de coordinación informales hasta la generación de mecanismos simples de legitimación de la institucionalidad pública o privada, por ejemplo, ampliando la oferta de servicios que forman parte del *paquete* de la seguridad social. No obstante, cualquiera de estas opciones involucra inclinar la balanza a favor de alguno de los proveedores de bienestar distintos del Estado.

Tabla VI-7
PATRONES DE COHESIÓN SOCIAL SEGÚN REGÍMENES DE BIENESTAR

	Potencial Estado de bienestar	*Conservador*	*Dual*	*Informal desestatizado*
Polarización	Media	Alta	Alta	Máxima
Amenazas	- Volatilidad fiscal, vulnerabilidad personal - El ingreso de los padres es predictor de los ingresos de los hijos - Inequidad en el acceso al empleo - Alta diferenciación social	- Competencia externa, autonomización personal - Fragilidad institucional - Acumulación de carencias en los individuos - Ingresos fiscales dependientes de los recursos naturales no renovables	- Fragmentación territorial y sociopolítica	- Violencia como mecanismos de resolución de conflictos - Agrupaciones delictivas - Fuga - Victimización y temor - Acumulación de falta de acceso a servicios sociales

VIII. Viabilidad y perspectivas de los regímenes de bienestar latinoamericanos: conclusiones preliminares

Latinoamérica cuenta con regímenes de bienestar claramente diferentes entre sí. Por tanto, los factores que generan viabilidad y los resultados de bienestar influyen, de manera particular, en los estados o procesos que generan y debilitan la cohesión. Los regímenes de bienestar están expuestos a límites y condicionantes externos que sugieren que estos no están todavía consolidados y aún pueden experimentar importantes cambios, especialmente a la luz de las amenazas que surgen al considerar su interacción social. En otras palabras, los regímenes de bienestar existentes pueden carecer de la cohesión suficiente para sostenerse en entornos más democráticos y competitivos, o bien, aquella puede debilitarse como producto de transformaciones demográficas y sociales en curso.

Las diferencias observadas en los regímenes de bienestar dominantes en la región no permiten suponer que estos vayan a tener una evolución lineal en función de su desarrollo futuro. Por ejemplo, el que la mayor parte de los regímenes informales desestatizados correspondan a países de menor desarrollo relativo no significa que en el futuro estos vayan a evolucionar hacia regímenes duales, a potenciales Estados de bienestar y luego a regímenes socialdemócratas. Nuestro estudio, al igual que el de Esping-Andersen (1990), proporciona varios ejemplos de países con niveles de desarrollo similar y regímenes de bienestar sustancialmente diferentes.

El análisis histórico muestra que los países con potenciales Estados de bienestar se caracterizan por haber contado con un movimiento sindical organizado e influyente, así como con prolongados períodos de democracia. Por su parte, el desarrollo de regímenes conservadores está estrechamente ligado a la importancia del petróleo como fuente de ingresos fiscales en México, Venezuela y Ecuador, en tanto que la historia reciente de países con regímenes duales e informales desestatizados está marcada por importantes conflictos armados.

Lo anterior lleva a concluir que la evolución futura de los regímenes de bienestar de la región no estará marcada necesariamente por una convergencia de sistemas, que las políticas públicas por sí solas no serán capaces de modificar los regímenes dominantes y que la simple imitación de modelos regionales o de países más desarrollados proporciona una orientación bastante pobre para las políticas que se lleguen a implementar. Más fructífero parece ser el identificar las principales amenazas que se ciernen sobre los regímenes vigentes, y qué alternativas existen para responder a esas amenazas, reconociendo los diferentes puntos de partida.

Referencias

Alaminos, Antonio. (2006). El Estado protector: globalización y exclusión social. *Papeles del Este*, 26.

Barrientos, Armando. (2004). Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime. En I. Gough y G. Wood (Eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cardoso, Adalberto y Julián Gindin. (2007). Relações de trabalho, sindicalismo e coesão social na América Latina, *Proyecto Cohesión Social en América Latina CIEPLAN-iFHC*.

CEPAL. (1996). *Economía política de las reformas tributarias en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, 1980-1994*. (LC/MEX/L.294.). México: Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.

——. (2006a). *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.

——. (2006b). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo: Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.

——. (2007a). *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.

——. (2001). *Panorama social de América Latina 2000-2001*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.

——. (2007b). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.

De Ferranti, David; Guillermo Perry; Francisco H.G. Ferreira y Michael Walton. (2003). *Inequality in Latin America: Breaking with history*. Washington D.C.: The World Bank.

Esping-Andersen, Gösta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University.

——. (2003, 19, 20 y 21 de marzo del 2003). *El Estado de bienestar en el siglo XXI*. Presentado en La participación de la sociedad en el Estado de bienestar del siglo XXI, Forum Europa, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.

Fuentes, Juan Alberto y Maynor Cabrera. (2006). Pacto fiscal en Guatemala: lecciones de un negociación. *Revista de la CEPAL, 88*.

Gasparini, Leonardo y Leopoldo Tornarolli. (2007). *Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata* (Working Paper No. 46). La Plata, Argentina: CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Gómez-Sabaini, Juan Carlos. (2006). Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina. Santiago de Chile: Comisión económica para América Latina (CEPAL).

González de la Rocha, Mercedes. (2000). *Private Adjustments: Household Responses to the Erosion of Work*. Guadalajara: UNDP.

Gough, Ian; Armando Barrientos; Geof Wood; Philippa Bevan; Peter Davis y Room Graham. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts*.

ILPES. (2007). Estadísticas de las Finanzas Públicas (Publication: http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/2/29482/P29482.xml&xsl=/ilpes/tpl/p18f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl

Larrañaga, Osvaldo e Irene Azócar. (2008). El nuevo escenario. Cambio demográfico, incorporación de la mujer y diversificación de la familia (capítulo 2 en este volumen). Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan.

Lindert, Peter. (2004). *Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century* (Vol. 1). Cambridge: Cambridge University Press.

Lora, Eduardo y Mauricio Cárdenas. (2007). Capítulo VI: Las reformas de las instituciones fiscales en América Latina. En *Visiones del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Marcel, Mario. (2007). *Protección social y sistema de pensiones en América Latina. Nuevos desafíos, nuevas respuestas*. Santiago de Chile: Cieplan-iFHC.

Martínez Franzoni, Juliana. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina* (Documento de Trabajo Nº11): Fundación Carolina.

Mora, Luis; Maria José Moreno y Tania Rohrer. (2005). *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Una mirada desde género* (a partir de Reunión Internacional de Expertas/os). Ciudad de México: Proyecto regional Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe, de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ); Equipo de Apoyo Técnico para América Latina y el Caribe (EAT) del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Murillo, María Victoria (2000). Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de Mercado en América latina. *Desarrollo económico, 40* (julio-septiembre de 2000), 33.

Paes de Barros, Ricardo y Mirela de Carvalho. (2006). *La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Pardo, Antonio. (2005). *Análisis de datos con Spss Base*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España.

Perry, Guillermo; Omar Arias; J. Humberto López; William Maloney y Luis Servén. (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington D.C.: The World Bank.

Segura-Ubiergo, Alex (2007). *The Political Economy of the Welfare State in Latin America. Globalization, Democracy and Development*. New York: Cambridge University Press.

Sokoloff, Kenneth L y Eric M. Zolt. (2005). *Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Economic History of the Americas* (Working Paper): Universidad de California, Los Angeles.

Solimano, Andrés. (2005). Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales. *Revista CEPAL, 87*.

Sorj, Bernardo y Eugenio Tironi. (2007). Cohesión social: una visión desde América Latina. En *Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes* (Vol. 1, p. 105-127): Pensamiento Iberoamericano.

Stein, Ernesto; Mariano Tommasi y Koldo Echebarría. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington: Inter-American Development Bank-David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Thirsk, Wayne (1991). *Lessons from Tax Reform: an Overview* (Policy Research Working Paper Series 576). Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank. (2007). *Informality: Exit and Exclusion*. Washington D.C.: Banco Mundial.

ANEXOS

Anexo 1. Caracterización de sistemas de pensiones

La clasificación de los países según las características de los beneficios pensionales, en esta categorización, se desarrolló mediante tres variables de aproximación: ajuste ex post de las pensiones; la garantización de beneficios y la presencia de sistemas no contributivos.

Una vez identificadas estas características —las cuales corresponden a variables nominales— se transformaron en variables dicotómicas, con el objeto de agrupar estas tres características del sistema de pensiones en una nueva variable, la cual representa la intensidad de la institucionalidad pública que provee de beneficios pensionales adicionales a los que provee el mercado y la capitalización individual. Además, los países fueron clasificados en tres grupos, sobre la base de la identificación de dos variables referentes a la fórmula de cálculo de las pensiones.

Finalmente, a través de la agregación de las dos clasificaciones antes señaladas y a la categorización de esta en tres grupos, se creó una variable ordinal que clasifica los países en tres categorías, lo cual representa el nivel de beneficios pensionales proveídos por la institucionalidad estatal y el nivel de aproximación a los tipos de garantías estatales relacionadas con el monto de las pensiones recibidos por las personas.

			AJUSTE EX POST		MÍNIMO	
			sí	no	sí	no
		Baja				
		Media				
		Alta				
	Complementaria o alternativa					

Nota: categorización de los países de desarrollo a partir de los datos de Social Security Programs throughout the World: The Ameritas, 2005. Social Security Administration, 2006.

Categorías de clasificación de los beneficios pensionales

6
5
4
3
2
1

País	*Tipos de reformas de sistemas de pensiones*	*Obligatoriedad legal de las cotizaciones*	*Aporte estatal para déficit (sistema general)*	*Requisitos de cotizaciones para pensiones (meses)*	*Empleados públicos (otros sistemas)*	*Ajuste de las pensiones*
Argentina	Modelo mixto de capitalización individual	Dependientes e independientes	Sí	360	Fuerzas Armadas y policía o maestros	Por los salarios
Bolivia	Modelo sustitutivo de capitalización individual	Asalariados	No	180	Fuerzas Armadas	Por IPC o UF
Brasil	Reformas no paramétricas o sin reforma	Dependientes e independientes	Sí	180	Empleados públicos y Fuerzas Armadas	Por los salarios
Chile	Modelo sustitutivo de capitalización individual	Asalariados y parte de independientes	No	—	Fuerzas Armadas y policía o maestros	Por IPC o UF
Colombia	Modelo paralelo de capitalización individual	Asalariados (no agrícola; ni sector privado; no doméstico)	Sí	325	Fuerzas Armadas y policía o maestros	Por los salarios
Costa Rica	Modelo mixto de capitalización individual	Dependientes e independientes	No	450	No	Por los salarios
Ecuador	Modelo mixto de capitalización individual	Dependientes e independientes	No	360	Fuerzas Armadas y policía o maestros	Por los salarios
El Salvador	Modelo sustitutivo de capitalización individual	Asalariados	No	0	No	Por IPC o UF
Guatemala	Reformas no paramétricas o sin reforma	Asalariados	No	180	Algunos empleados públicos	Por IPC o UF
Honduras	Reformas no paramétricas o sin reforma	Asalariados (no agrícola; ni sector privado; no doméstico)	No	180	No	—-
México	Modelo sustitutivo de capitalización individual	Asalariados	No	104	Empleados públicos y Fuerzas Armadas	Por IPC o UF
Nicaragua	Reformas no paramétricas o sin reforma	Asalariados (no agrícola; ni sector privado; no doméstico)	Sí	62	Fuerzas Armadas	Por los salarios
Panamá	Reformas no paramétricas o sin reforma	Asalariados no estacionales	No	180	Empleados públicos	Por los salarios
Paraguay	Reformas no paramétricas o sin reforma	Asalariados (no agrícola; ni sector privado; no doméstico)	No	180	Empleados públicos y Fuerzas Armadas	Por IPC o UF
Perú	Modelo paralelo de capitalización individual	Asalariados y parte de independientes	No	240	Empleados públicos y Fuerzas Armadas	Por IPC o UF
Uruguay	Modelo mixto de capitalización individual	Dependientes e independientes	Sí	420	Fuerzas Armadas y policía o maestros	Por los salarios
Venezuela	Reformas no paramétricas o sin reforma	Asalariados	No	180	Fuerzas Armadas	Por IPC o UF

País	*Contribución estatal*	*Garantía de beneficios mínimos*	*Financiamiento primer pilar-sistema público: garantía de geneficios mínimo*	*Pensión mínima contributiva*	*Pensión de asistencia social*	*Esquemas ocupacionales*	*Sistemas estatales no contributivos*	*Requisitos de sistemas estatales no contributivos*	*Esquemas complementarios voluntarios*
Argentina	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Años, contribuciones, edad, pobreza y discapacidad	Sí
Bolivia	No	No	No	No	-	No	No	-	Sí
Brasil	No	Sí	-	No	Sí	Sí	Sí	Edad y pobreza	Sí
Chile	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Edad, discapacidad y pobreza	Sí
Colombia	No	Sí	No	Sí	No	No	No	-	Sí
Costa Rica	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Edad y pobreza	Sí
Ecuador	Sí	Sí	Sí	-	Sí	No	No	-	No
El Salvador	No	Sí	No	Sí	No	No	No	-	Sí
Guatemala	Sí	Sí	-	-	-	No	No	-	No
Honduras	Sí	Sí	-	-	-	No	No	-	No
México	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Edad y pobreza	Sí
Nicaragua	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	-	No
Panamá	Sí	Sí	-	-	-	No	No	-	Sí
Paraguay	Sí	Sí	-	-	-	No	No	-	No
Perú	No	No	No	No	No	No	No	-	Sí
Uruguay	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Edad y pobreza	Sí
Venezuela	No	Sí	-	-	-	No	No	-	Sí

Fuentes: a. Tipos de reformas de sistemas de pensiones. Fuente: Mesa-Lago en *La protección de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (CEPAL 2006).
b. Social Security Programs. Throughout the World: The Americas, 2005. Social Security Administration, 2006.
Aporte estatal para déficit (sistema general).
Requisitos de cotizaciones para pensiones (sistema general).
Empleados públicos (otros sistemas).
Ajuste de las pensiones.
Contribución estatal.
Garantía de beneficios mínimos.
Garantía de beneficios mínimos (financiamiento primer pilar-sistema público).
Pensión mínima contributiva.
Pensión de asistencia social.
Esquemas ocupacionales-planes ocupacionales de las empresas-OCDE (Waldo Tapia).
Sistemas estatales no contributivos y requisitos de sistemas estatales no contributivos.
Esquemas complementarios voluntarios.

Anexo 2. Clasificación por países proveedor de bienestar (alto, medio y bajo)

	Proveedor Estado			*Proveedor mercado*			*Proveedor empresas*			*Proveedor familia*			*Proveedor informalidad*		
Países	*Bajo*	*Medio*	*Alto*	*Bajo*	*Medio*	*Alto*	*Bajo*	*Medio*	*Alto*	*Bajo*	*Medio*	*Alto*	*Bajo*	*Medio*	*Alto*
Argentina			1		1				1	3				1	
Bolivia	2				1			2			1				3
Brasil			1		1			2			1			1	
Chile			1			3	3			3			2		
Colombia		3			1		3			3					3
Costa Rica		3			1		3			3			2		
Ecuador		3		2			3					2		1	
El Salvador	2				1		3					2		1	
Guatemala		3		2				2				2			3
Honduras	2			2			3					2			3
México		3			1				1			2		1	
Nicaragua		3		2			3					2			3
Panamá		3			1		3			3					3
Paraguay		3		2				2				2			3
Perú	2				1			2			1				3
Uruguay			1		1		3			3		2	2		
Venezuela		3			1			2				2		1	

Notas	C. 1	C. 2	C. 3
(1) Proveedor de Bienestar: Estado	Alto	Bajo	Medio
(2) Proveedor de Bienestar: mercado	Medio	Bajo	Alto
(3) Proveedor de Bienestar: empresas	Alto	Medio	Bajo
(4) Proveedor de Bienestar: familia	Medio	Alto	Bajo

Capítulo 4

MERCADOS LABORALES

¿Soportes o amenazas para la cohesión social latinoamericana?

Patricio Meller, *Paola Bordón*, *Matías Cociña*, *Elizabeth Rivera*[1]

Introducción

Existe la percepción de que el mercado del trabajo constituye una especie de caja de resonancia o transmisor de la inequidad existente en América Latina. Las remuneraciones constituyen el principal y único mecanismo de ingreso para el grueso de la población; luego, empleos precarios, salarios bajos y desempleo, generan situaciones de privación para los trabajadores y sus familias. En otras palabras, tener un empleo no es condición suficiente para escapar de la pobreza. El mercado laboral genera diferenciales de remuneraciones que se traducen en accesos diferenciados a los servicios (y calidad) de salud, educación y vivienda. En breve, el mercado laboral acentúa la exclusión y los diferenciales, y por esta vía disminuye la cohesión social. (BID 2007; CEPAL 2007b; Uthoff 2007; Mazza 2004).

Las recientes reformas estructurales implementadas en muchos países latinoamericanos de mercados libres, así como la integración a la economía global, habrían acentuado el deterioro de la cohesión social. De hecho, la evidencia empírica revela un aumento de diferenciales salariales entre trabajadores calificados y no calificados en la mayoría de los países, ya sea desarrollados o en desarrollo (Bhagwati y Dehejia 1994; Freeman 1995; Wood 1995; Elliott y Freeman 2003). Hay dos factores que contribuirían a esto. El primero es la incorporación de China (e India) a la economía mundial, inclusión que ha implicado una gran expansión de mano de obra no calificada; aun cuando no haya migraciones, el comercio de bienes es un sustituto del comercio de factores, afectando de esta manera las remuneraciones de los trabajadores no calificados en todo el mundo.

[1] Los autores agradecen especialmente los valiosos comentarios de Pablo González y Osvaldo Larrañaga y de los colegas participantes en el Seminario Interno de Cieplan (octubre, 2007).

El segundo factor generador de diferenciales salariales es la incorporación de tecnología moderna ahorradora de trabajadores no calificados y sesgada al uso de la mano de obra calificada.

La combinación de los elementos descritos en los dos párrafos anteriores tendría implicancias negativas para los trabajadores no calificados, lo que podría tender a revertir los efectos positivos de las reformas estructurales recientes. El propósito de este trabajo es justamente mostrar que la forma de funcionamiento del mercado del trabajo tiene consecuencias opuestas a las planteadas previamente. En síntesis, los mercados laborales desempeñan un importante rol cohesionador.

El documento se ordena de la siguiente manera: en una primera sección elaboramos un breve marco teórico respecto de algunas relaciones entre la cohesión social y fenómenos como el mercado, la globalización, el mercado laboral o las políticas sociales. En una segunda sección presentamos un panorama de los mercados laborales en la región. En un tercer apartado exponemos la evidencia sobre el desempeño de los mercados laborales, segmentándolos por tipo de régimen de bienestar y buscando patrones que pudiesen aumentar/disminuir los grados de cohesión en los países. En la sección final elaboramos algunas conclusiones.

I. Marco conceptual

En esta sección revisaremos brevemente varios aspectos conceptuales, tales como la relación entre mercado y cohesión social, el efecto de la globalización sobre la cohesión social y el mercado del trabajo como mecanismo aumentador o reductor de la cohesión social.

1. Mercado y cohesión social

Veamos previamente la interrelación existente entre el mercado y la cohesión social. Para este efecto consideremos dos tipos básicos de sociedades: precapitalista y capitalista. El capitalismo se caracteriza por la existencia de propiedad privada y mercados; surge asociado a la primera Revolución industrial (fines del siglo XVIII).

En la sociedad precapitalista predomina la «comunidad». Esto implica que hay una visión común y objetivos colectivos coincidentes; i.e., podría decirse que predomina la solidaridad entre los individuos. Las personas están ligadas e identificadas con la «comunidad» y su propósito es producir bienes comunales

y/o bienes públicos. La noción de cohesión social es parte de la estructura misma de la sociedad; en otras palabras, la cohesión o «pegamento» social establece derechos y responsabilidades para cada individuo de la «comunidad» y la existencia de jerarquías, privilegios o distinciones sociales son parte de un «orden natural». Obviamente, en esta «comunidad» no hay un sistema democrático que establece las jerarquías y privilegios sociales, sino que estos estaban establecidos por herencia y tradición. En breve, la «comunidad» prevalece por sobre el individuo: cada persona tiene derechos y responsabilidades respecto del resto, pero estos deberes y derechos pueden ser muy desiguales (Berman 2006; Iversen 2005).

La transición al capitalismo genera un desmembramiento social en el que lo individual adquiere preeminencia por sobre lo social y lo comunitario. En la época precapitalista, el rey y la clase alta tenían la mayor parte de los privilegios; a veces el mayor bienestar del rey, según este, era un sustituto cercano al mayor bienestar de la «comunidad». Sin embargo, en el capitalismo (democrático) cada persona importa y puede definir, al menos teóricamente, su destino de manera autónoma. Esta mayor autonomía individual debilita los vínculos entre las personas. Las transacciones o el intercambio en el mercado y los contratos constituyen los mecanismos de interacción entre los individuos. La consecuencia de todo esto es el debilitamiento de la cohesión social.

Pero, ¿es preferible una sociedad más cohesionada como la precapitalista que una sociedad con una menor cohesión relativa, pero con mayor autonomía individual como la capitalista?

Adam Smith valora positivamente la propagación del mercado y el mayor rol que adquieren los individuos en la toma de decisiones. Aun más, proporciona la reflexión acerca de por qué a la sociedad en su conjunto le conviene que cada individuo se preocupe solo de su bienestar personal. La «mano invisible» de la competencia de los mercados induce al *homo oeconomicus* (agente económico racional preocupado solo de maximizar su utilidad personal) a dar lo mejor de sí mismo y, de esta forma, según esta concepción clásica-neoliberal individualista, se logra el máximo bienestar para toda la sociedad; en otras palabras, «un mundo de egoístas conduce la sociedad hacia el nirvana». En el caso teórico extremo, en este mundo de Robinson Crusoes no hay jerarquía social. Pero tampoco hay una visión común ni objetivos colectivos coincidentes; desaparece la solidaridad social. En síntesis, cuando cada individuo vive apartado en su propia isla, obviamente hay una cohesión social nula.

COHESIÓN, CAPITALISMO Y MERCADO

Obsérvese la siguiente paradoja: «En la sociedad precapitalista la gente permanecía unida a pesar de todas las diferencias (sociales) existentes. En cambio, en la sociedad capitalista, las personas están aisladas a pesar de todas las cosas que las unen» (Ferdinand Tönnies, cit. en Berman 2006: 4-5). Entonces, ¿qué es lo que genera cohesión social cuando el individuo prevalece por sobre la «comunidad»? El gran desafío político actual es reconstituir la cohesión social que ha sido deteriorada por la acción del mercado y de la modernización.

Cabe rescatar el rol del mercado como un importante mecanismo de inclusión social, que es uno de los componentes básicos para la generación de la cohesión social. El mercado incorpora a todos los individuos como consumidores (siempre que dispongan de ingresos) y, en este sentido, se aprecia una cierta homogenización en el tipo de bienes consumidos, aunque, en efecto, hay diferencias de calidad. Lo significativo, creemos, es que una proporción importante de la población tiene acceso de forma mucho más homogénea a bienes de uso doméstico. El hecho de que en algunos países de la región existan *malls* y multicines en barrios donde viven familias de ingresos relativamente bajos, es un indicador de la existencia de recursos para la adquisición de dichos bienes. Además, la presencia de mercados e instrumentos financieros de crédito permite a numerosas familias transformarse en propietarios de bienes durables que hasta hace unos años eran asequibles solo para una pequeña élite.

A pesar de lo señalado anteriormente, la sociedad, incluso en el capitalismo, consiste en un orden social compartido, acuerdos básicos acerca del bien común y reglas del juego que permitan y faciliten el desarrollo humano[2]. La sociedad se constituye en un espacio distinto del público estatal o privado mercantil. Es un interregno que no se copa por la acción del mercado o el despliegue de las opciones individuales y que no se reduce a la acción del Estado por medio de las políticas públicas o del sistema político. La sociedad constituye el colectivo que nos plantea normas de relación social. Aun en un mundo global, existe un *ethos* cultural y valórico que contribuye y facilita las relaciones entre las personas.

La sociedad también es tradición, historia, cultura, lazos, sociabilidad y solidaridad. Los postulados del libre-mercado niegan este sustrato común que trasciende la lógica estrictamente individual. Supuestamente solo existen

[2] Este párrafo y los siguientes se basan en Giddens (1999) y Meller (2005).

individuos aislados en una lucha por la supervivencia, el confort y el bienestar: una suerte de selva donde la única gratificación es el consumo y donde la convivencia y la solidaridad no tienen espacio (Giddens 1999).

¿Acaso cada individuo vive realmente aislado y no necesita del resto de la sociedad? ¿No interactúa hasta para las cosas más triviales con otras personas? ¿No siente la necesidad de ser parte de un grupo o más ampliamente de un colectivo social?

La pertenencia a un grupo constituye un anhelo de quienes aspiran a un espacio donde reconocerse como parte de un conglomerado que los trascienda y donde se encuentran bases comunes de identidad.

CONSUMIDORES Y CIUDADANOS

Un tópico que permite visualizar mejor la tensión recién descrita es la dicotomía entre consumidores y ciudadanos (Giddens 1999). El consumo, según los economistas, constituiría una expresión ciudadana cúlmine, por cuanto el individuo implementa libremente sus gustos y, al hacerlo, expone sus motivaciones y entrega señales de sus preferencias. Se consumen bienes y servicios sociales y culturales y también ofertas políticas. El consumo es el campo de satisfacción del individuo. Según el enfoque neoclásico, el objetivo central de cada persona es la maximización del consumo.

Cuando el Estado admite la prioridad de las leyes del mercado sobre el funcionamiento de la sociedad, el ciudadano se transforma solo en consumidor. La soberanía del consumidor prevalece por sobre la soberanía del ciudadano. A este no le interesa y no siente necesidad de participar en la evolución de la sociedad, sino que aprovecha y maximiza sus opciones actuando como un *free rider.* Aunque el *mall* no es el ágora ni la plaza pública, solo es el *mall.* (Giddens 1999)

Cuando el individuo es reducido a la categoría de consumidor, se dedica a hacer un *zapping* permanente de las opciones en el mercado y, si puede, accede a lo que anhela. La dinámica del consumo es, en sí misma, inagotable y la saturación es, a su vez, imposible, lo que induce sentimientos de frustración e insatisfacción por parte del consumidor. En una sociedad de consumidores se genera fragmentación y se pierde la noción de pertenencia a una comunidad, es decir, se fomenta el desarraigo. En el caso límite, los individuos van a pertenecer a distintos grupos de consumidores (de tal o cual *mall*, por ejemplo), pero ¿es esa una identificación relevante y suficiente?

En esta época moderna se está dando un proceso de expansión de la individualidad vinculado al camino personal de cada uno por ser uno mismo y descubrir sus propias claves de realización. Este proceso está cruzado por la obligación de hacerse cargo de sí mismo y reconocerse como sujeto. Este camino se recorre solo, pero se define respecto de los otros: la construcción de identidad e individualidad tiene como referencia al otro y no puede prescindir de él. En el mundo actual cada persona vive, quiéralo o no, bajo el lema «soy lo que consiga hacer de mí mismo», pero a la vez, cada persona es parte de un colectivo, de un grupo, un pueblo, una nación. No son identidades dispersas en un entorno vacío, sino identidades instaladas en una sociedad cada vez más heterogénea, versátil y diversa, pero que necesariamente debe generar ámbitos o espacios donde se realice la pertenencia.

Toda persona requiere intrínsicamente pertenecer a un colectivo social y cultural del cual se siente formando parte. En primera instancia, seguiremos siendo miembros de un clan (o de una tribu) de por vida y, en última instancia, siempre seremos ciudadanos.

2. Globalización y cohesión social

La visión prevaleciente para el siglo XXI es que el planeta Tierra (o al menos sus áreas urbanas) se ha ido transformando en una «aldea global». En la mayoría de las ciudades del orbe hay *McDonald's* y se toma *Coca-Cola*. La gente compra todo tipo de bienes de consumo similares en *malls* y supermercados casi idénticos, dando la sensación de que en el mundo globalizado prevalece la homogeneidad: «todos hacemos lo mismo» y «todos vemos lo mismo en el mismo momento». Sin embargo, esto nos lleva a plantearnos las siguientes preguntas: ¿qué tipo de valores estamos adquiriendo en este mundo homogéneo?, ¿qué pasa con nuestra identidad?, ¿qué pasa con nuestros valores?, ¿hemos llegado a ser solo terrícolas?

La globalización está integrando económicamente a todos los países. Podríamos decir que en la actualidad el mercado es el mundo. Esta situación genera presiones por aumentar la productividad y competitividad de cada país para producir bienes para la economía global. Pero el efecto de la globalización no es solo económico: los valores también están siendo afectados. Por supuesto, y como en todo, surgen también algunas cuestiones valóricas no integradoras, pero, sin lugar a dudas, también la globalización transmite ciertos valores fundamentales muy positivos. Basta con constatar la tendencia a exigir respeto a los derechos humanos y la valorización de la democracia.

Ahora bien, esta integración económica implica que las políticas locales de un país pueden afectar a las de otros países. Cuando los países tienen economías cerradas pueden prescindir de lo que hacen los otros, pero cuando las economías son abiertas y se da interacción entre los países, no se puede ignorar el tipo de políticas económicas que aplican cada uno de ellos. Esto se traduce en que no es posible una política nacional autónoma en un mundo donde todos los países son económicamente interdependientes.

En síntesis, los países son cada vez menos autónomos y pierden grados de libertad. Si esto es así, ¿por qué entonces los países se incorporan al mundo global? La respuesta es simple: porque los beneficios son mayores a los costos. Entre los primeros destacan la adquisición de la tecnología moderna, el acceso e incorporación de las nuevas ideas existentes en el mundo, mayor competencia y eficiencia en los mercados y el acceso a nuevas fuentes de financiamiento. Por su parte, los costos de la globalización radican en la existencia de *shocks* externos, efectos ambiguos en el mercado laboral y un aumento de la tensión social. Aumentan los riesgos y las potenciales ganancias.

De los planteamientos anteriores se deduce que habría dos efectos de la globalización que tienden a reducir el nivel de cohesión social a nivel nacional. Primero, hay fuerzas que inducen a los individuos a sentirse más asociados a la modernidad, al mundo global y a personas que tienen intereses similares, elementos que no dependen del país de origen, por lo que el factor cohesivo de la pertenencia nacional se vería debilitado —internet facilita notoriamente esta interacción. Segundo, el incremento de las tensiones internas inducidas por los efectos de la globalización, tanto entre generaciones, entre sectores económicos, entre regiones y comunidades diversas, como entre perdedores y ganadores, atenta contra la cohesión en su forma más tradicional.

Luego, si los países deciden subirse al tren de la globalización, la pregunta inicial vuelve a cobrar sentido: ¿qué tipo de sociedad a nivel nacional genera la globalización?

3. Mercado laboral y cohesión social

Hay un resurgimiento de la cohesión social como «factor dinamizador del desarrollo económico y social», y/o «respuesta ante la demanda de mecanismos efectivos que aseguren el ejercicio de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática», y/o «alternativa de rescate del sentido de pertenencia» ¿Es esta simplemente una nueva moda intelectual? No existe respuesta unívoca y, aunque el concepto carece de una definición única y universalmente aceptada, ha habido una sorprendente aceptación de este. Una virtud que posee la cohesión

social (CHS) es que constituye un «concepto marco» (*framing concept*) que permite incluir las distintas dimensiones de la problemática social: inclusión/exclusión, inequidad/igualdad (de oportunidades), movilidad social, desigualdad de la distribución de ingresos. A este respecto, Bernard (1999) plantea lo siguiente:

> El concepto de la CHS presenta los signos característicos de un cuasi-concepto, es decir, es una de esas construcciones mentales híbridas que, cada vez más a menudo, se proponen en la política (…). Estas construcciones híbridas tienen dos caras: en una se fundamentan, en parte y selectivamente, en un análisis de los datos de un contexto que al mismo tiempo les permite ser relativamente realistas y se benefician de tener la legitimidad del método científico; y además preservan una indeterminación que las hace bastante flexibles para seguir los cambios y las necesidades de la acción política, lo que explica por qué es tan difícil determinar exactamente qué significa la CHS (Bernard 1999: 2).

Se ha sugerido que es posible establecer cierta analogía entre la física y los procesos cohesionadores/estados de cohesión/niveles de cohesión a nivel individual y colectivo. Esta analogía permite complementar la noción económica individualista («atomista») con aquella noción que pone el énfasis en las interacciones que se realizan en un marco colectivo. Algunas definiciones de CHS comparten una base intuitiva que se fundamenta sobre cómo está vinculada una persona a un grupo y la relación entre sus componentes (Moody y White 2003). Aunque es probable que la atracción de los miembros a un grupo y/o entre los miembros de un grupo pueda asociarse al estado de la cohesión de un grupo, sería cuestionable que la atracción a un grupo corresponda exactamente a la CHS-estructural (Lott y Lott 1965).

La CHS podría ser definida, desde esta perspectiva, como un «campo de fuerzas que actúan en un grupo» o «la resistencia de un grupo a las fuerzas quebrantadoras» en un determinado contexto social. Desde un enfoque semántico, las aproximaciones a la definición de CHS se originan en el siguiente planteamiento: ¿cómo una persona se vincula a un grupo? y ¿cuáles son las fuerzas que generan cohesión entre los sujetos de un grupo y entre estos y la sociedad? Supuestamente existen fuerzas individuales que permiten el desarrollo de procesos que generan CHS. Si bien es probable que la fuerza de atracción sea uno de los factores que genera y/o protege a la CHS, se comprende que esta no solo es un proceso que tiene como unidad de análisis a los individuos, sino que también es el proceso mismo de integración societal.

Luego, esta definición de CHS implica una noción de un proceso más que la de un estado (estacionario). A partir de la analogía física de la CHS antes presentado, se infiere que la cohesión social y los «buenos» o «malos» resultados

sociales se refuerzan mutuamente (en un círculo virtuoso o vicioso). En segundo lugar, desde una perspectiva sistémica, «cualquier cambio en cualquier parte del modelo puede afectar cualquier otra parte de este» (Jenson 1998).

Extendiendo la analogía con la física podríamos distinguir:

(1) *Atracción entre elementos*. Un supuesto básico para la comprensión del significado de la cohesión social (estructural) es atribuir su existencia a una multiplicidad de estructuras y relaciones formales e informales de acoplamientos sociales entre los individuos o sus roles en la sociedad, lo cual corresponde a una red (*network*) sobre la cual se instala la CHS. Ahora bien, la pregunta central es ¿de qué depende la fuerza y densidad de los vínculos o lazos de una red? En general, se plantea que un alto nivel de confianza en las instituciones y las personas, el sentido de pertenencia, el desarrollo de valores compartidos, un alto nivel de participación social, la legitimidad de las instituciones y la integración social son atributos que caracterizan a una red social fuerte. Lo anterior, es una idea recurrente entre las definiciones de cohesión social en la Unión Europea y América Latina. Así, por ejemplo, Therbon (1999) argumenta que la confianza en las instituciones es un fundamento de la CHS[3]. ¿Cuáles son los elementos que sustituyen la carencia de factores cohesivos en una dimensión?

(2) *Disociación (distancia) entre elementos*. Vinculemos el concepto de disociación al de brecha. Luego, el problema radica en identificar brechas: ¿cuál es la brecha de referencia entre grupos, entre generaciones? Por otra parte, ¿cuál es la situación promedio de la población en un asunto específico? En este punto, se debe tener presente si la perspectiva de análisis es un enfoque relativo o absoluto.

(3) *Integración entre los elementos y el todo*. Una de las contribuciones del trabajo de Jenson fue avanzar hacia una repuesta con respecto a ¿cómo podemos reinventar nuestra capacidad de vivir juntos con éxito? (Jenson 1998) La definición de cohesión social, en el contexto canadiense, indica que la «cohesión social es una situación que refiere a las interacciones verticales y horizontales entre miembros de la sociedad según lo caracterizado por un sistema de actitudes y de normas que incluyen confianza y sentido de pertenencia.

En el marco de este trabajo, la aplicación de los conceptos anteriores al mercado laboral estará restringida a los siguientes indicadores: (1) Para la atracción entre elementos se utilizará el concepto de inclusión (o exclusión) asociado al porcentaje

[3] Este autor indica que la cohesión social, además de estar basada en los «valores sociales compartidos», se puede sostener en la creatividad, la innovación y en las prácticas cívicas.

de pobreza sobre el total de la población, trabajadores de salario bajo, desempleados e inactivos (o tasa de participación). (2) Para la distancia entre grupos se utilizarán las brechas salariales y las brechas educacionales. (3) Para la integración entre los elementos y el todo se utilizarán indicadores de movilidad social.

Una de las premisas centrales de este capítulo es la siguiente: la evolución de los indicadores del mercado laboral previamente descritos permitirían hacer inferencias respecto de qué es lo que podría estar sucediendo con la CHS en los países latinoamericanos. Sin embargo, dicha inferencia no puede hacerse de una manera totalmente lineal. Incluso, la interpretación del nivel y evolución de los indicadores requiere considerar el entorno en el cual opera el mercado laboral; a este respecto, la existencia y tipo de políticas sociales (y los incentivos que estas generan) tienen un efecto crucial en lo que sucede en el mercado laboral. Esto se examinará en la subsección siguiente.

Aun más, una baja tasa de desempleo o la disminución de esta incluso a valores cercanos a cero («pleno empleo»), podría ser interpretada como un poderoso mecanismo de integración y cohesión social. Sin embargo, cabe recordar que la tasa de desempleo en las sociedades precapitalistas era muy reducida o prácticamente cero. No había desempleo entre los esclavos, aun cuando sus amos les daban ciertos períodos de descanso (Garraty 1978). Los desocupados surgen con el sistema capitalista de libre mercado y propiedad privada.

No obstante lo anterior, una evolución de los siguientes indicadores del mercado del trabajo en un país latinoamericano específico sugeriría que habría una disminución de las tensiones sobre la cohesión social:

(1) Indicadores de atracción entre elementos: disminución de los excluidos a través de la disminución de los pobres, disminución de los trabajadores de salario bajo, reducción de la tasa de desempleo y aumento de la tasa de participación laboral.
(2) Indicadores de disociación (distancia) entre elementos: disminución de la distancia entre los agentes económicos a través de la reducción de las brechas de educación y de las brechas salariales entre diferentes grupos sociales, etáreos y/o étnicos.
(3) Indicadores de integración entre los elementos y el todo: aumento de la movilidad social, fundamental para incrementar la integración social y para aumentar los niveles de tolerancia frente a la existencia de desigualdades sociales.

La evolución opuesta de la previamente descrita de los indicadores del mercado del trabajo en un país latinoamericano específico sugeriría que habría un aumento de las tensiones sobre la cohesión social:

(1) Indicadores de atracción entre elementos: aumento de los excluidos a través del aumento del porcentaje de pobres, aumento de los trabajadores de salario bajo, aumento de la tasa de desempleo y disminución de la tasa de participación laboral.
(2) Indicadores de disociación (distancia) entre elementos: aumento de la distancia entre los agentes económicos a través del aumento de las brechas de educación y de las brechas salariales entre diferentes grupos.
(3) Indicadores de integración entre los elementos y el todo: ausencia o lenta movilidad social genera dificultades en la integración social y disminuye la tolerancia respecto de la existencia de inequidad social.

En resumen, el mercado del trabajo constituye un factor determinante de los niveles de CHS de una sociedad, en particular en los países latinoamericanos, donde el ingreso laboral es la principal —y muchas veces única— fuente de ingresos de los hogares, lo que se suma a sistemas de protección social precarios.

4. Mercado laboral y políticas sociales

En esta sección se examinará la interrelación existente entre el funcionamiento del mercado laboral y el contexto de las políticas sociales en el cual este opera. Para este efecto se utilizará una taxonomía a partir de esquemas de provisión de bienestar desarrollada en el capítulo 3 de este mismo volumen.

En el siglo XIX prevalece la versión extrema del capitalismo, «el capitalismo salvaje». Puesto que el mercado constituye el mecanismo principal de organización de la actividad económica, y dado que un sistema de mercados libres gracias a los precios posee autorregulación, entonces, si no hay interferencia se genera una situación de equilibrio en la cual se alcanza el «óptimo social». La consecuencia de esto es que la sociedad tiene que subordinarse al funcionamiento y autorregulación del mercado para maximizar el bienestar general. En otras palabras, las relaciones sociales tienen que someterse al sistema económico (Polanyi 1971; Esping-Andersen 1990, 1999).

En síntesis, la utopía del neoliberalismo plantea que las políticas ordenadoras de la actividad económica son el «libre-mercado» y el «libre-comercio», lo que implica *laissez faire* para el sector privado.

Polanyi (1971) argumenta que esta utopía del *laissez faire* puede tender a destruir la sociedad, por cuanto corroe y aniquila las relaciones sociales. Al asimilar el mercado del trabajo al resto de los mercados de bienes y servicios, i.e., suponer que el mercado del trabajo se debiera comportar igual que el mercado de las papas, conduce a transformar a los trabajadores en *commodities*. El siglo

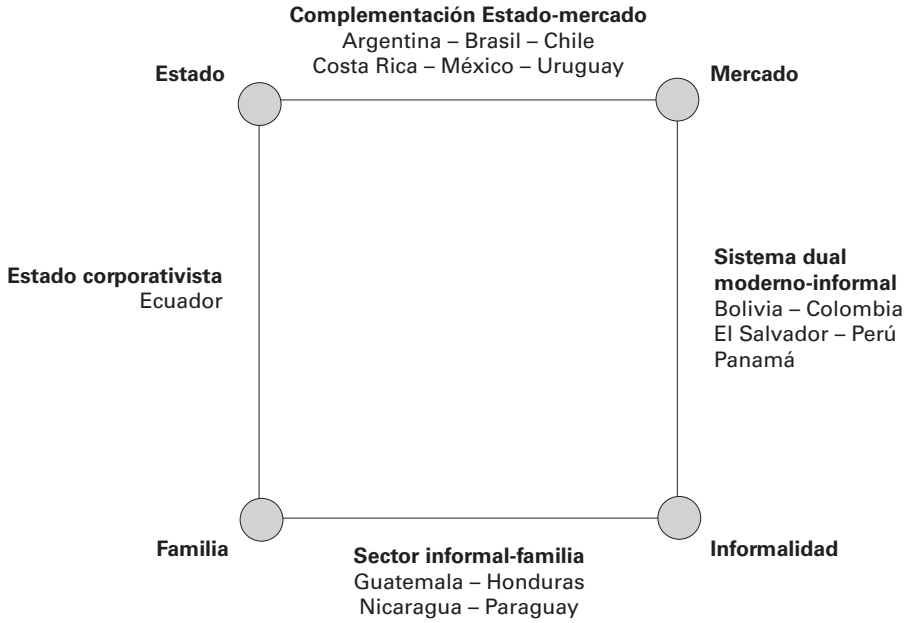
XIX termina con un aumento de las tensiones sociales producto de la atomización individual («cada uno para sí mismo»), grandes desigualdades de ingresos y desmembramiento social.

Obviamente, esto genera una reacción por parte de los trabajadores, quienes presionan para que haya una regulación del mercado laboral. Incluso las presiones van más allá, y lo que se persigue es subordinar la esfera económica a la esfera social y poner al mercado bajo el control de la sociedad.

Esto es lo que se observa en el capitalismo del siglo XX. El principio de la protección social, el Estado de bienestar y la legislación laboral son los mecanismos diseñados por la sociedad para neutralizar y compensar los efectos negativos inducidos por el *laissez faire* del mercado.

El mercado del trabajo funciona de distinta manera según el esquema de protección social prevaleciente. A continuación utilizaremos una caracterización de los países latinoamericanos según distintos esquemas de protección social que ha sido propuesta en el capítulo 3 en este mismo volumen.

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS
SEGÚN PROVEEDOR DE BIENESTAR



Se consideran cuatro mecanismos posibles de protección social: el Estado (políticas sociales), el mercado, la familia y el sector informal. Podrían identificarse cuatro tipos de países latinoamericanos, dependiendo de la preponderancia de cada uno de estos sistemas en la resolución de problemas sociales de las personas:

(1) *Complementación Estado-mercado* que incluiría a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay. Este conjunto de países cuenta con un Estado que es capaz de definir e implementar un programa de políticas sociales que poseen cierto grado de sofisticación y relativamente amplia cobertura. Además, hay un sistema de mercados laborales relativamente desarrollado que funciona en forma regulada para la asignación de la mano de obra.
(2) *Sistema dual moderno-informal* que incluye a Bolivia, Colombia, El Salvador, Perú y Panamá. En la economía se observa una segmentación entre un sector moderno-formal y un sector informal con características muy diferentes en el funcionamiento de los respectivos mercados laborales. El Estado tiene un rol relativamente menor.
(3) *Sistema sector informal-familia* que corresponde a aquellos países en los cuales el Estado y el mercado son instituciones muy precarias; los países incluidos son Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. La protección social es proporcionada directamente por la familia y la economía se caracteriza por la preponderancia del sector informal.
(4) *Estado corporativista*, que incluye a Ecuador y Venezuela. El petróleo y las empresas estatales juegan un rol preponderante en el desempeño de la economía. Los excedentes generados por el petróleo (y sus fluctuaciones) afectan de manera determinante el ingreso de todos los individuos.

La clasificación de los países ha sido obtenida por Marcel y Rivera (2008) a través de un método empírico de *cluster* para un conjunto importante de variables socioeconómicas de los países. El cuadro siguiente proporciona los indicadores del mercado laboral para los respectivos grupos de países[4].

[4] Consideraremos solo tres de los cuatro «regímenes de bienestar»: complementación Estado-mercado; sistema dual moderno-informal y sistema sector informal-familia.

Tabla I-1

CARACTERÍSTICAS LABORALES Y DE INGRESOS DE PAÍSES LATINOAMERICANOS CLASIFICADOS SEGÚN MECANISMOS PREDOMINANTES DE PROTECCIÓN SOCIAL

(Alrededor de 2002-2004)

	Complementación Estado-mercado	*Mercado-informal Sistema dual*	*Sector informal-familia (No Estado / No mercado)*
	Argentina-Brasil-Chile-Costa Rica-México-Uruguay	*Bolivia-Perú-El Salvador-Colombia-Panamá*	*Guatemala-Honduras Nicaragua-Paraguay*
Ingreso per cápita: mediana (PPP, 2003)	9419	4792	3346
(rango)	[7727-11688]	[2607-6874]	[2750-4264]
Salarios por hora: mediana (inicios de 2000)	2,86	1.83 *	2,03
(rango [min-max])	[2.100-4.369]	[1.459-2.497] *	[1.566-2.721]
Salario mínimo: mediana (inicios de 2000; 1990=100)	139,7	127,4	118,3
(rango [min-max])	[70.6-336.3]	[77.4-262.5]	[94.3-174.2]
% Sector informal	34,80	64,45	68,20
% Pobres	10,61	24,65	38,74
% Trabajadores pobres	15,32	33,34	35,88
Desempleo-nivel	9,82	6,76	5,95
evolución	3,19	-0,89	-0,45
Tasa crecimiento empleo total (Tasa de crec. anual)	1,12	1,15	1,15
Tasa crecimiento empleo formal (Tasa de crec. anual)	-1,12	1,13	1,09
Educación (mediana # años educación formal)	9,04	7,8	5,9 *
(Evolución años 90-años 2000, diferencia # años)	1,34	0,20	0,76 *
Tasa de participación laboral total	53,7	52,7	52,2
Tasa de participación laboral femenina	48,25	54,92	51,99
Tasa de dependencia hogares	3,53	4,15	4,89
Diferencias salariales (adultos/jóvenes)	1,76	1,59	1.73 *
Evolución (cuociente 2000-cuociente 1990)	-0,089	-0,104	-0,007 *
Diferencias educacionales mediana (# años adultos/# años jóvenes) 2000	1,03	0,96	0,94 *
Evolución ratio 2000-ratio 1990	0,06	-0,01	0,02 *
		* Sin El Salvador	* Sin Guatemala

Nota: una vez que se tengan los datos, hay que clasificar a México entre Comp. E/M o como Estado corporativista.

Fuentes: IMF, WEO Database, April 2006; OIT (2006) *Panorama Laboral 2006*; CEDLAS, World Bank; CEPAL; World Economic Outlook Database, April 2007.

En el cuadro anterior es posible apreciar lo siguiente. Los países del grupo complementación Estado/mercado poseen mayores niveles de ingreso per cápita, menores porcentajes relativos de sector informal, menor porcentaje de pobres (menos de US$ 2 por día), menos trabajadores de salario bajo (menos de US$ 1 por hora) y mayores niveles de escolaridad (años de educación formal). Lo contrario se aprecia para los países de los grupos sector informal-familia y sistema dual. Por otra parte, los niveles de desempleo son menores para los países de los grupos sector informal-familia y sistema dual que para los países del grupo complementación Estado/mercado y del grupo Estado corporativista. En síntesis, las inferencias que podrían hacerse respecto de la CHS (y que fueron sugeridas en la subsección anterior) de acuerdo a la evolución de los indicadores del mercado laboral, es posible considerar razonablemente una agrupación según la tipología de países recién descrita (según mecanismos predominantes de protección social).

II. Panorama de los mercados laborales en la región

Para tener una visión del contexto general, en esta sección revisaremos el desempeño y evolución de las diferentes variables asociadas al mercado laboral latinoamericano. Se utilizará de manera selectiva el material existente y elaborado por distintos organismos multinacionales[5]. El período de análisis estará restringido a las décadas de 1990 y 2000[6].

1. Nivel y cambios en la incidencia de la pobreza

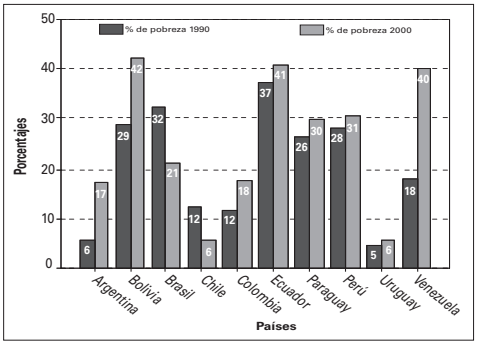
El Banco Mundial calcula la incidencia de la pobreza mediante diferentes metodologías. Una de ellas es el recuento del porcentaje de personas en situación de pobreza, considerando como pobre a toda persona que presenta un ingreso

[5] Banco Mundial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), entre otros.

[6] En esta sección utilizaremos una serie diversa de fuentes de datos, cuyas metodologías y años de referencia son heterogéneos. Resultan, sin embargo, ilustrativos en el afán de articular un panorama general, tarea para la cual nuestra fuente principal de datos (SEDLAC-CEDLAS, World Bank) resulta insuficiente. No obstante, todas las comparaciones entre países las realizamos dentro del contexto de un mismo indicador, evitando comparaciones que involucren múltiples fuentes.

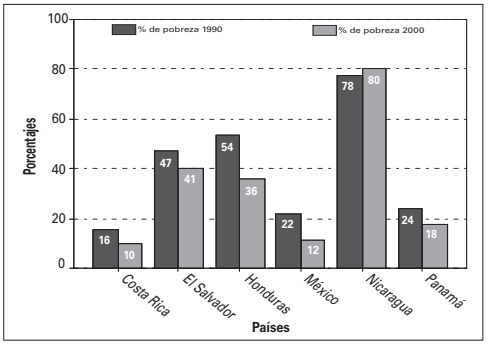
diario inferior a US$ 2 diarios[7]. A nivel agregado, América del Sur (AS) y América Central más México (ACM) presentan una amplia brecha entre las medianas de incidencia de la pobreza alrededor del año 1990[8]. En cambio, alrededor del año 2000 dicha situación cambia, y más bien las medianas de la incidencia de la pobreza entre ambas regiones tienden a converger en torno al 26%. Esta convergencia entre ambas zonas se debe a que en la mayoría de los países de AS la incidencia de la pobreza aumentó en la década del 2000 en comparación con los inicios de 1990 (Gráfico II-1). En cambio en ACM se observa la situación contraria (Gráfico II-2); en esta área geográfica todos los países disminuyeron su incidencia de la pobreza con excepción de Nicaragua, que con un muy alto nivel de pobreza aumentó de un 78% a un 80% el porcentaje de individuos que tienen un ingreso diario menor o igual a US$ 2.

Gráfico II-1
COMPARACIÓN % POBRES AMÉRICA DEL SUR
(Alrededor del año 1990 y 2000)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

Gráfico II-2
COMPARACIÓN % POBRES AMÉRICA CENTRAL MÁS MÉXICO
(Alrededor del año 1990 y 2000)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

La CEPAL (2007b), mediante el método de ingreso, calcula la incidencia de la pobreza a nivel nacional y por zona geográfica (urbana y rural). A partir de estos datos, se observa que la mediana del porcentaje de personas en situación de pobreza se mantiene constante al comparar el año 2000 con el año 1990. A

[7] El Banco Mundial calculó y publicó por primera vez datos sobre los porcentajes de población que vive con menos de $1 y $2 por día en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990. El economista Martin Ravallion fue el encargado de desarrollar estos cálculos. Actualmente continúa con esta labor junto con la especialista en estadísticas Sahohua Chen.

[8] Estadístico descriptivo calculado a partir de los datos del Informe de Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 2007.

nivel agregado, la pobreza en América Latina ha disminuido entre 1990 y 2006 desde el 48,3% (1990) al 38,5% (2006). El número total (absoluto) de pobres disminuye de 200 millones (1990) a 194 millones (2006) (CEPAL, 2007b).

En términos generales, siguiendo la clasificación de los Estados de bienestar del capítulo 3 de este volumen, se evidencian tres tendencias en cuanto a los niveles de incidencia de la pobreza —datos de SEDLAC— (Tabla II-1):

Tabla II-1
MEDIANA SIMPLE DE LOS PORCENTAJE DE POBREZA
SEGÚN CLASIFICACIÓN DE TIPOS DE ESTADOS
(Diario menor o igual a US$ 2)

Pobreza a nivel agregado	*Alrededor del año 1990*	*Alrededor del año 2000*
América Latina	25,17	25,48
Complementación Estado-mercado: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay	13,61	10,60
Estado corporativista: Ecuador y Venezuela	26,1	34,72
Mercado-informal Sistema dual: Bolivia, Perú, El Salvador, Colombia y Panamá	32,59	24,65
Desestatización familias/informalidad Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay	48,43	38,74

Fuente: elaboración propia a partir de datos de SEDLAC (CEDLAS-Banco Mundial).

(1) Los países que conforman la categoría *Complementación Estado-mercado*, alrededor del año 1990 y del año 2000, presentan una mediana menor, tanto en comparación con el resto de la región como en comparación con los demás tipos de regímenes de bienestar. En específico, la agrupación de países que están bajo esta clasificación presenta alrededor del año 2000 un nivel de pobreza entre el 1% y el 15%, con excepción de México, que presenta un 22% de personas con un ingreso menor o igual a US$ 2 diarios.

(2) La agrupación regímenes duales, entre el año 1990 y el año 2000, presentan en promedio un nivel de incidencia de la pobreza notablemente superior a América Latina (13 puntos porcentuales por encima del promedio). Igual situación se identifica al comparar la incidencia de la pobreza de esta agrupación con las otras tres clasificaciones.

(3) Los países que conforman la categoría regímenes desestatizados (informales), alrededor del año 2000, presentan una alta disminución de su nivel de incidencia de la pobreza, con excepción de Guatemala.

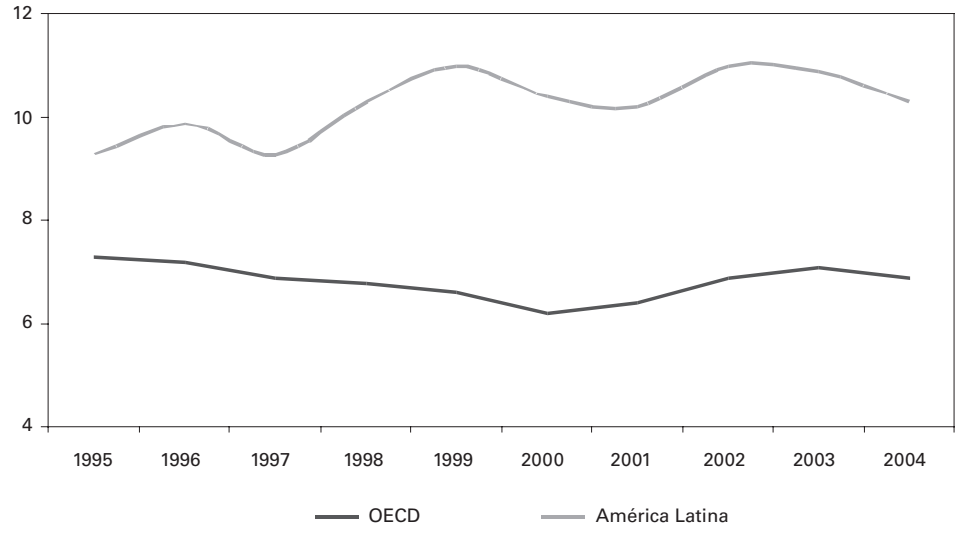
(4) Ecuador y Venezuela (Estados corporativistas), alrededor del año 2000, aumentaron sustantivamente el nivel de incidencia de la pobreza. La diferencia entre ambos países, es que Venezuela presenta un aumento de más de cinco puntos.

2. Desempleo

Estudios recientes del BID (BID 2004) y CEPAL (CEPAL 2007b) sobre mercados laborales en América Latina convergen en señalar, en primer lugar, que la tasa de desempleo registró un aumento sostenido durante los años noventa en la mayoría de los países de la región. En segundo lugar, se observa que en la década del 2000 la mediana del desempleo superó el 10%, solo comparable a los niveles existentes a mediados de la década de 1980, debido a la crisis de la deuda externa. En tercer lugar, se aprecian significativas diferencias a nivel de países, pues mientras en la mayoría aumentó el desempleo, en México y Centroamérica disminuyó. Cabe señalar que los países latinoamericanos que presentaron altas tasas de desempleo en los años 80 son los mismos (con pocas excepciones) que muestran alto desempleo a fines de los 90.

Duryea et al. (2003) y el IPES 2004 (BID 2004) destacan además las grandes diferencias en las tasas de desempleo entre jóvenes y adultos, hombres y mujeres, y trabajadores rurales y urbanos. La región presenta las brechas más altas del orbe en la tasa de desempleo entre hombres y mujeres; la única excepción estaría en Europa continental. Asimismo, se observa que las brechas de desempleo entre jóvenes y adultos se mantienen extraordinariamente altas. En algunos países latinoamericanos la tasa de desempleo juvenil es hasta tres veces más alta que la de los adultos.

Gráfico II-3
TASA DE DESEMPLEO OECD V/S AMÉRICA LATINA



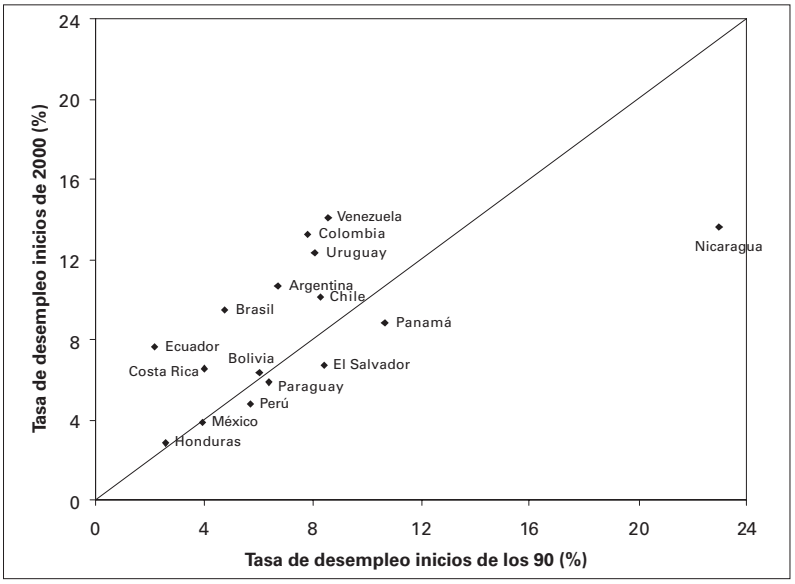
Fuente: elaboración propia a partir de datos OECD (2005), CEPAL (2007b).

Gasparini et al. (2006a) analizan a nivel más desagregado las tasas de desempleo por grupo etáreo y subdivide, además, por género. Este autor encuentra que dentro de los jóvenes (15-24 años), la tasa de desempleo femenina se incrementó en la década del 2000 en seis puntos porcentuales, mientras que la de los hombres creció tres puntos, ampliándose la brecha existente al principio de la década de 1990.

El Gráfico II-3 muestra la evolución del desempleo desde mediados de la década de 1990 hasta el año 2004, para América Latina y los países de la OECD. La comparación entre estos grupos de países revela que la tasa de desempleo en América Latina es mucho mayor y más inestable en el tiempo.

Para visualizar lo que ocurre con el desempleo a nivel de país en Latinoamérica, el Gráfico II-4 proporciona la situación de desempleo de todos los países de la muestra a inicios de la década de 1990 y a inicios del año 2000. La tasa de desempleo promedio[9] en América Latina aumenta de 6,6% a inicios de los 90s a 8,3% a inicios de 2000.

Gráfico II-4
TASA DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA
(Inicios de los 90-inicios de 2000)



Fuente: elaboración propia a partir de datos SEDLAC (CEDLAS-World Bank).

[9] En rigor, se utiliza la mediana de la tasa de desempleo, de manera de evitar los efectos de observaciones extremas (*outliers*) de algunos países.

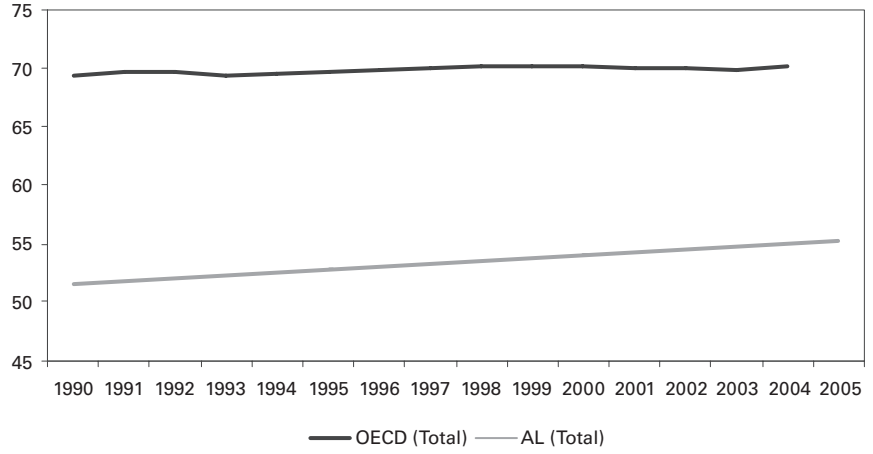
3. Tasa de participación

Otro hecho estilizado es el aumento en la tasa de participación laboral que ha experimentado América Latina. Sin embargo, en el año 2005 se aprecia que los niveles de la tasa de participación laboral latinoamericana aún están bastante distantes de los valores observados en los países de la OECD. En particular, la tasa de participación laboral femenina promedio en la región es todavía baja, bordeando el 49%, mientras que en los países de la OECD llega al 61% (ver Gráfico II-5). A nivel agregado, se aprecia que la participación en la fuerza de trabajo según composición entre hombres y mujeres es aún muy desigual.

En resumen, los países de la OECD tienen tasas más altas de participación laboral y menor desempleo, mientras que América Latina presenta una mayor tasa de desempleo y menor tasa de participación, lo que se debería entre otras cosas a la baja incorporación de la mujer al mercado laboral (Gráfico II-6).

La tasa de participación laboral de las mujeres en la región aumenta en promedio un 1,4% anual, de manera que de mantenerse esta tasa de crecimiento, recién en el año 2035 se alcanzaría el nivel actual de participación femenina de los países de la OECD. En otras palabras, al ritmo actual de incorporación de mujeres al mercado laboral, tomará 30 años alcanzar la tasa de participación laboral femenina de la OECD del año 2003[10].

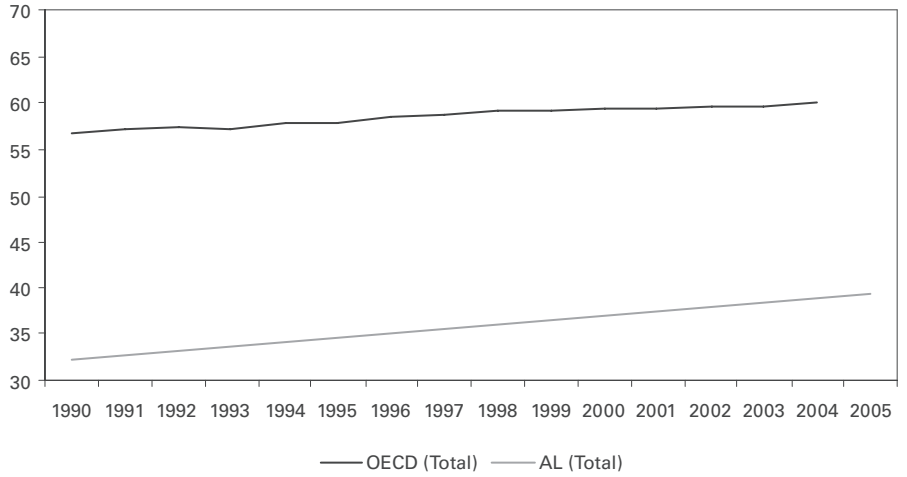
Gráfico II-5
TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL OECD V/S AMÉRICA LATINA



Fuente: elaboración propia a partir de datos de OECD (2005), CEPAL (2007b).

[10] En la OECD hay países con tasas de participación femenina menores al 50%.

Gráfico II-6
TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES OECD V/S AMÉRICA LATINA



Fuente: elaboración propia a partir de datos de OECD (2005), CEPAL (2007b).

4. Brechas salariales

CEPAL (2007b) utiliza una muestra de zonas urbanas de 13 países de la región para analizar la desigualdad salarial[11]. Estos resultados no son comparables con los que se presentarán a continuación, pues muestran una medida de dispersión de salarios en cada país a través de la varianza, y no mediante los coeficientes de los salarios promedio entre diferentes grupos dentro de cada país, como es la metodología utilizada en este trabajo. Aun así, el trabajo de CEPAL entrega un marco de referencia respecto de las tendencias nacionales en las diferencias salariales.

El estudio plantea que entre 1990 y 2002, prácticamente no se registraron variaciones en la tasa media de retorno a la educación (CEPAL 2007b: 28-29) y que, sin embargo, la contribución de la variable educación a la desigualdad salarial se ha acentuado en la mayoría de los países, por lo que el acceso a la formación postsecundaria se vislumbra como uno de los factores que podría contribuir a reducir la desigualdad salarial. La brecha salarial entre hombres y mujeres se redujo en 2002 en comparación con 1990 (CEPAL 2007b: 29); este resultado coincide con un estudio del BID en que se aprecia una disminución

[11] Medida como la varianza del logaritmo de los salarios por hora.

de la brecha salarial según género en muchos países y, en general, no hay evidencia alguna de aumento (Duryea et al. 2003: 1).

En la región hay dos países con una desigualdad salarial particularmente baja: Argentina y Costa Rica. Los países con desigualdad salarial bajo el promedio regional son Chile, Colombia, Nicaragua y Panamá. Uruguay se ubica en el promedio. Aquellos de alta desigualdad salarial son Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Bolivia. (CEPAL 2007b: 100). Este estudio concluye que la región presenta una especie de constancia en los niveles de la desigualdad salarial.

Por su parte, un estudio del BID sobre mercados laborales en América Latina (BID 2004), muestra que las brechas de ingresos entre los trabajadores más calificados y el resto han aumentado en la región. En particular, la brecha salarial entre los trabajadores que han terminado la formación terciaria y los que han terminado la escuela secundaria ha aumentado 1,4% por año (BID 2004: 120)[12]. En cambio, los salarios relativos de los trabajadores que terminaron la escuela secundaria con respecto a los trabajadores que concluyeron la escuela primaria no presentan una tendencia clara.

Al considerar algunos países en particular, Argentina es el país donde más aumentaron durante los noventa las brechas salariales entre los trabajadores con estudios terciarios y aquellos con estudios de secundaria completa o menos. En Brasil, por el contrario, con la liberalización comercial que tuvo lugar entre fines de los años ochenta y mediados de los noventa, cayeron las brechas de salario entre trabajadores con educación secundaria completa o más, respecto de los trabajadores con menor educación. En México, estas brechas han tendido a disminuir levemente desde 1994 (BID 2004: 173).

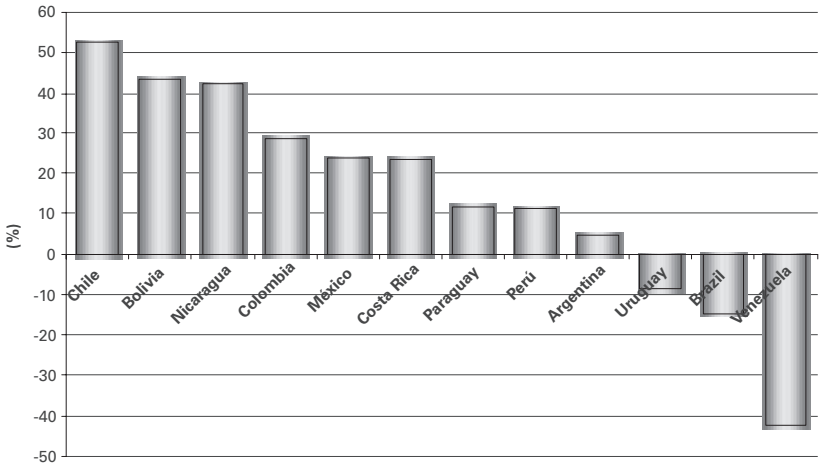
El BID (2004) plantea que existe una relación positiva entre la participación femenina en la fuerza laboral y las brechas salariales. La explicación consistiría en que en aquellos países latinoamericanos que presentan tasas de participación femenina bajas, las mujeres que efectivamente ingresan al mercado del trabajo son «muy competentes y muy motivadas» (BID 2004: 33).

[12] Si se consideran las brechas entre terciaria y secundaria, Argentina y Nicaragua presentan aumentos de importancia (53% y 24%, respectivamente), mientras que Brasil, Honduras y Panamá muestran reducciones modestas (BID 2004: 172). Más en específico, durante la década de 1990 «los salarios relativos de los trabajadores con estudios terciarios aumentaron un increíble 72,9% en Colombia, 48,3% y 45,4% en México y Bolivia, y 'solo' 19,7% y 11,7% en Argentina y Brasil» (BID 2004: 120).

5. Evolución de salarios reales

La década de inicios de 2000 ha estado marcada en la región por los efectos de la crisis de fines de los noventa. La recuperación en los mercados laborales ha sido lenta. «Luego de varios años en los cuales los aumentos salariales han estado frenados, primero, por los lentos mercados laborales de la región y, luego, por el hecho de que su creciente demanda por trabajo se reflejó primeramente en creación de trabajo más que en mayores salarios, en 2006 (por primera vez desde 1997), los salarios reales promedio del sector formal crecieron en más de 2% a nivel regional» (CEPAL 2007b: 21-22). Argentina, Venezuela, Brasil, Colombia y Uruguay mostraron crecimientos sobre el 3%, mientras que Chile, Costa Rica, Nicaragua y Perú se ajustaron positivamente, pero en menor medida. Sin embargo, si se observa la evolución de los salarios reales promedio en América Latina para un período de 15 años, se aprecia el siguiente comportamiento (ver Gráfico II-7).

Gráfico II-7
SALARIOS REALES PROMEDIO EN AMÉRICA LATINA
(Variación porcentual 1990-2005)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL, Economic Survey of Latin America and the Caribbean, años 1998-1999 y 2006-2007.

Los países de la región en función de la evolución de sus salarios reales en el período 1990-2005, se pueden clasificar en tres grupos:

Tabla II-2
CLASIFICACIÓN DE PAÍSES SEGÚN EVOLUCIÓN DEL SALARIO REAL PROMEDIO (1990-2005)

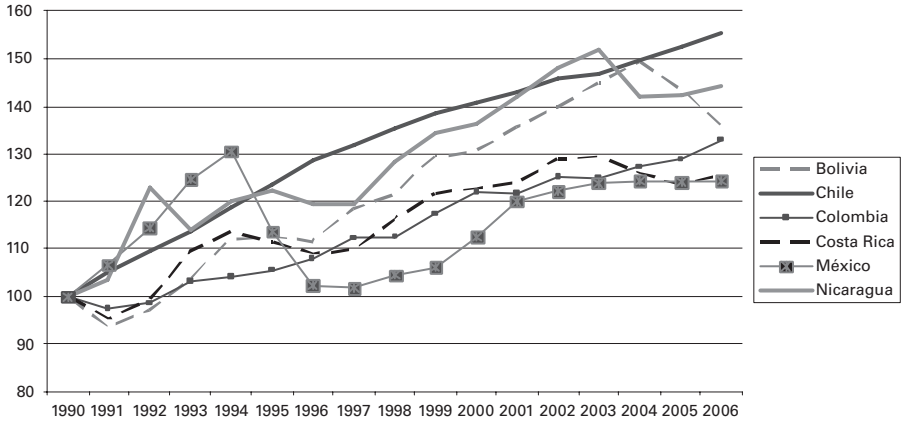
Grupo	*Países*
Aumento del salario real promedio > 20%	Chile, Bolivia, Nicaragua, Colombia, México, Costa Rica
Aumento del salario real promedio < 20%	Paraguay, Perú, Argentina
Disminución del salario real promedio	Uruguay, Brasil, Venezuela

Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL, Economic Survey of Latin America and the Caribbean, años 1998-1999 y 2006-2007.

Bolivia, Chile, Colombia, Nicaragua, Costa Rica y México han visto aumentar sus salarios reales promedio de manera consistente[13], mientras Brasil, Uruguay y especialmente Venezuela muestran descensos notorios de los salarios reales promedio desde el año 2000.

La evolución de los salarios reales según grupo de países se aprecia en los siguientes gráficos.

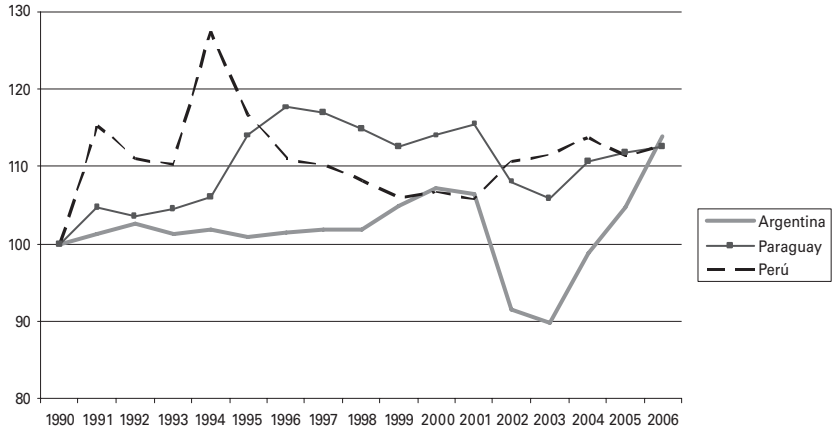
Gráfico II-8
PAÍSES CON AUMENTO DEL SALARIO REAL PROMEDIO MAYOR AL 20% EN AMÉRICA LATINA EN 1990-2005 (1990=100)



Fuente: elaboración propia a partir de CEPAL, Economic Survey of Latin America and the Caribbean, años 1998-1999 y 2006-2007

[13] Esto, aun habiendo sufrido la crisis de fines de la década de 1990, la que podría ser una de las razones de la lenta recuperación de las altas tasas de desempleo. Chile es el único país de Sudamérica con una trayectoria consistentemente creciente de los salarios reales, pese a la crisis asiática de por medio. El efecto de la crisis sí se reflejó en los salarios en el resto de los países de la región (a excepción de Bolivia), y lo hizo con especial fuerza en Uruguay.

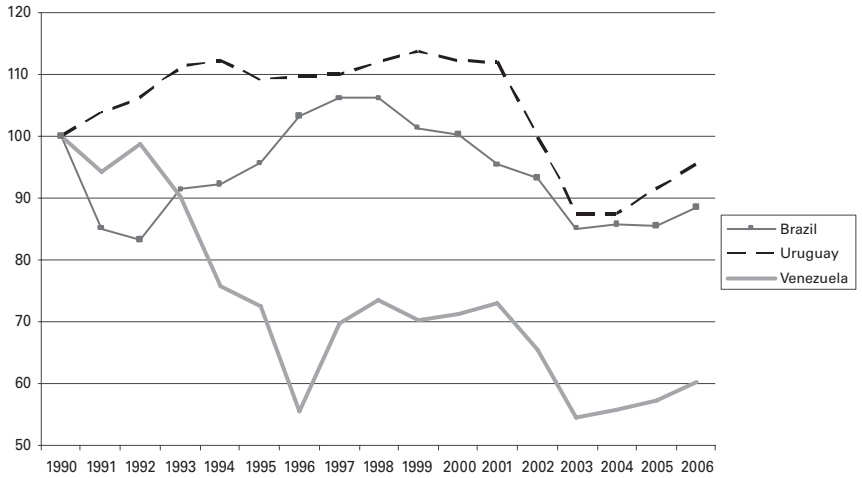
Gráfico II-9
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA CON AUMENTO DEL SALARIO REAL PROMEDIO MENOR O IGUAL AL 20% EN 1990-2005 (1990=100)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL, Economic Survey of Latin America and the Caribbean, años 1998-1999 y 2006-2007.

Fuera del comportamiento singular de los salarios en Venezuela y del efecto de la crisis del tequila en México, el resto de los países de Centroamérica tiene una trayectoria similar a la chilena.

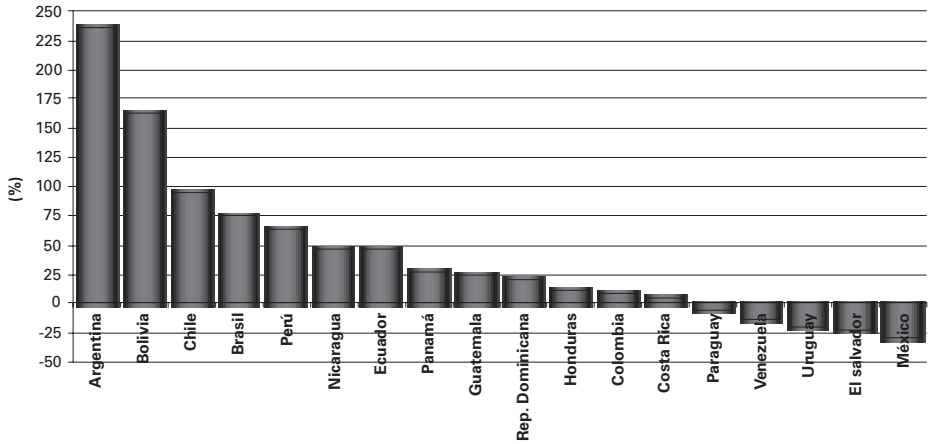
Gráfico II-10
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA CON DISMINUCIÓN DEL SALARIO REAL PROMEDIO EN 1990-2005 (1990=100)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL, Economic Survey of Latin America and the Caribbean, años 1998-1999 y 2006-2007.

Por su parte, la evolución del salario mínimo real presenta una alta dispersión entre los países latinoamericanos en lo que se refiere a su variación durante el período 1990-2005. Mientras Argentina y Bolivia han aumentado su salario mínimo real en más de un 100%, en otros países de la región se observa incluso un deterioro, como puede ser el caso de Paraguay, Venezuela, Uruguay, El Salvador y México.

Gráfico II-11
VARIACIÓN PORCENTUAL DEL SALARIO MÍNIMO REAL 1990-2005, ZONAS URBANAS (1990=100)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de OIT (2006).

6. El efecto del ingreso per cápita

¿Qué sucede con los indicadores laborales de inclusión y exclusión en los países latinoamericanos a medida que aumenta el ingreso per cápita de sus habitantes? Los valores considerados corresponden a la década de 2000, y el ingreso per cápita está calculado mediante el PIB/cápita, medido en dólares de igual poder adquisitivo (según datos de IMF 2006).

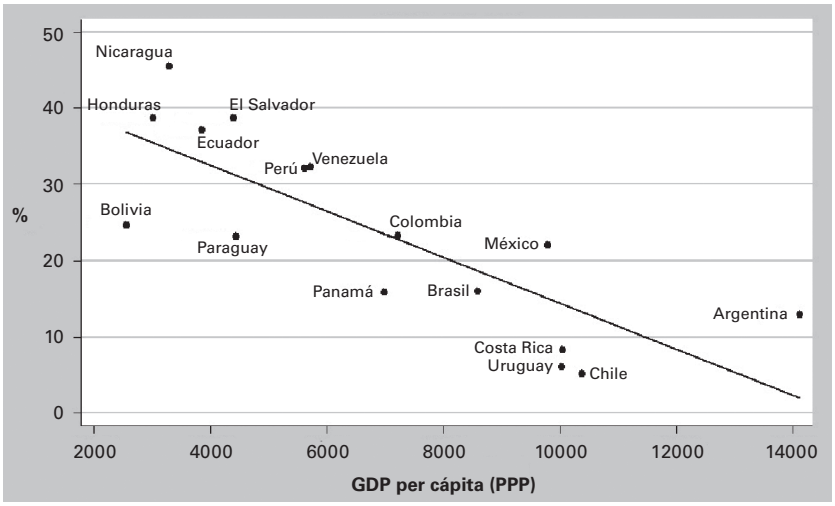
En lo que respecta a la pobreza se pueden distinguir tres tipos de países:

(1) Los países con un ingreso per cápita inferior a US$6.000 presentan niveles de pobreza superiores al 30% de la población; entre ellos están: Nicaragua, Honduras, El Salvador, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Perú y Venezuela.
(2) Los países con un ingreso per cápita entre US$6.000 y US$10.000 presentan niveles de pobreza de 15% y 25% de la población; entre ellos están: Colombia, México, Panamá y Brasil.

(3) Los países con un ingreso per cápita superior a US$10.000 presentan niveles de pobreza inferiores al 15% de la población; entre ellos están: Argentina, Costa Rica, Uruguay y Chile.

Como se observa en el Gráfico II-12, la asociación entre las variables ilustra algo que era esperable: a medida que aumenta el ingreso per cápita, hay una importante disminución de la pobreza. La utilidad de este tipo de gráfico es que permite identificar a aquellos países que se apartan, en una u otra dirección (mayor o menor pobreza), de la tendencia promedio de la región. Por ejemplo, países como Nicaragua y Bolivia, con similares niveles de ingreso per cápita, tienen grandes diferencias en los respectivos niveles relativos de pobreza.

Gráfico II-12
POBREZA V/S PIB PER CÁPITA
(Inicios de 2000)



Fuente: International Monetary Fund-World Economic Outlook Database-April 2006 y datos SEDLAC (CEDLAS-WB).

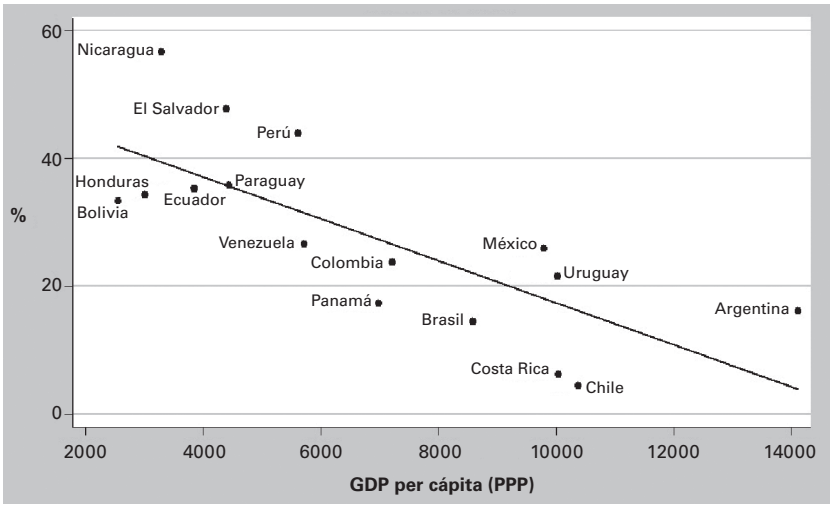
En lo que respecta a la situación de los trabajadores con salario bajo, es decir, aquellos que ganan menos de US$1 por hora, se pueden distinguir tres tipos de países:

(1) Los países con un ingreso per cápita inferior a US$6.000 presentan niveles de trabajadores con salario bajo superiores al 30% de la fuerza de trabajo; entre ellos están: Nicaragua, Honduras, El Salvador, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Perú y Venezuela.

(2) Los países con un ingreso per cápita entre US$6.000 y US$10.000 presentan niveles de trabajadores de salario bajo entre 15% y 25% de la fuerza de trabajo; entre ellos están: Colombia, México, Panamá y Brasil.
(3) Los países con un ingreso per cápita superior a US$10.000 presentan niveles de trabajadores de salario bajo inferiores al 15% de la fuerza de trabajo; entre ellos están: Argentina, Costa Rica, Uruguay y Chile.

Como se observa en el Gráfico II-13, esta asociación entre las variables ilustra que a medida que aumenta el ingreso per cápita hay una significativa disminución de trabajadores de salario bajo. Los resultados obtenidos para la pobreza y los trabajadores de salario bajo son similares. Esto se debe al alto grado de correspondencia que hay entre el porcentaje de pobreza de la población y el porcentaje de trabajadores de salario bajo de la fuerza de trabajo.

Gráfico II-13
TRABAJADORES DE SALARIO BAJO (%) V/S PIB PER CÁPITA
(Inicios de 2000)



Fuente: International Monetary Fund-World Economic Outlook Database-April 2006 y datos SEDLAC (CEDLAS-WB).

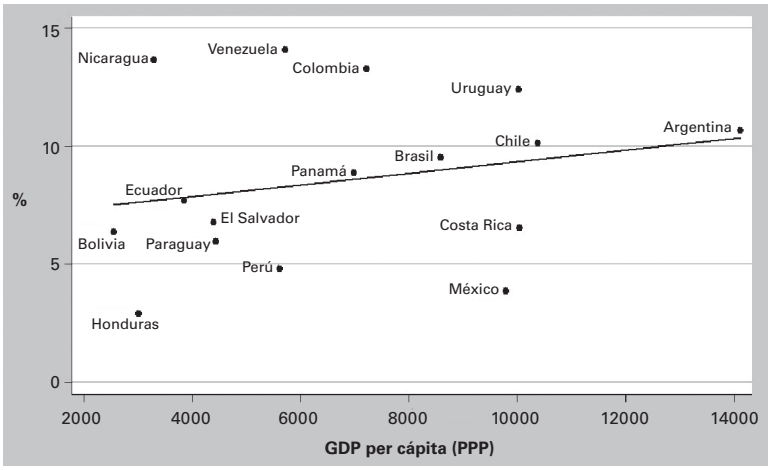
En lo que respecta a lo que sucede con el nivel de desempleo, se tienen los siguientes tipos de países:

(1) Los países con un ingreso per cápita inferior a US$6.000 presentan niveles de desempleo inferiores al 8%; entre ellos están Honduras, El Salvador, Ecuador, Bolivia, Paraguay y Perú. Pero, por otro lado, en este grupo hay países con tasas de desempleo superiores al 13% como Nicaragua y Venezuela.

(2) Los países con un ingreso per cápita entre US$6.000 y US$10.000 presentan niveles de desempleo superiores al 8%, entre ellos están Colombia, Panamá y Brasil. Pero en cambio México tiene una baja tasa de desempleo, inferior al 5%.
(3) Los países con un ingreso per cápita superior a US$10.000 presentan niveles de desempleo superiores al 8%; entre ellos están Argentina, Uruguay y Chile. En cambio, Costa Rica tiene un nivel de desempleo cercano al 6%.

En este caso podría decirse que no hay realmente una asociación definida entre los niveles de la tasa de desempleo y el nivel del ingreso per cápita. De hecho, cifras más recientes de desempleo revelan una disminución de este en Argentina y Chile. Al introducir estos valores en el gráfico, la regresión proporcionaría una línea con una pendiente prácticamente nula, como se observa en el Gráfico II-14.

Gráfico II-14
DESEMPLEO (%) V/S PIB PER CÁPITA
(Inicios de 2000)



Fuente: International Monetary Fund-World Economic Outlook Database-April 2006 y datos SEDLAC (CEDLAS-WB).

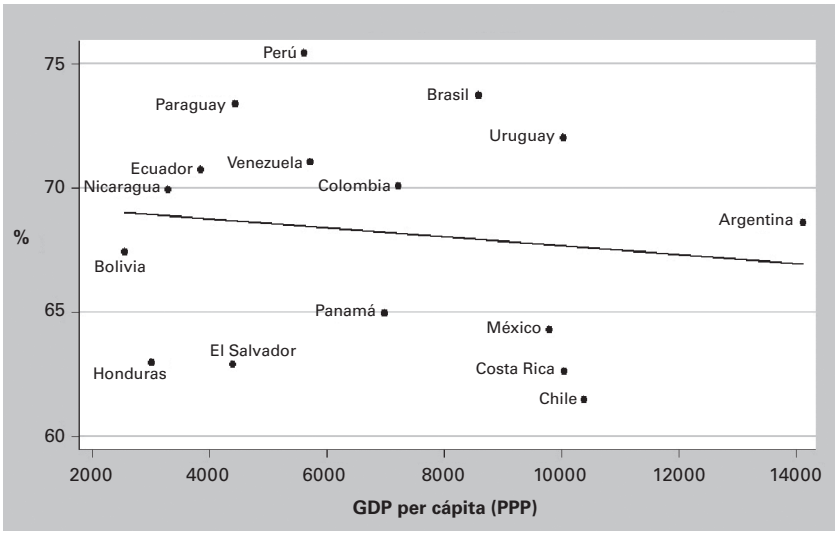
Por último, en lo que respecta a lo que sucede con la tasa de participación laboral, se distinguen los siguientes tipos de países:

(1) Los países con un ingreso per cápita inferior a US$6.000 presentan tasas de participación laboral superiores al 70%; entre ellos están Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. Pero por otro lado, en este grupo hay países como Bolivia, Honduras, Nicaragua y El Salvador que presentan tasas de participación laboral inferiores al 70 %.

(2) Los países con un ingreso per cápita entre US$6.000 y US$10.000 presentan niveles de participación laboral superiores al 70%, entre ellos están Colombia y Brasil. En cambio México y Panamá tienen una tasa de participación laboral inferior al 65%.
(3) Los países con un ingreso per cápita superior a US$10.000 presentan niveles de participación laboral superiores al 68%; entre ellos están Argentina, y Uruguay. En cambio Costa Rica y Chile tienen niveles de participación laboral inferiores al 63%.

En este caso también podría decirse que no hay una asociación definida entre los niveles de la tasa de participación laboral y el nivel del ingreso per cápita, como se ilustra en el Gráfico II-15.

Gráfico II-15
TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL (%) V/S PIB PER CÁPITA
(Inicios de 2000)



Fuente: International Monetary Fund-World Economic Outlook Database-April 2006 y datos SEDLAC (CEDLAS-WB).

7. Síntesis

Una visión panorámica de la evolución del mercado laboral latinoamericano en el período 1990-2005 muestra que hay una reducción lenta de la pobreza en términos porcentuales. Sin embargo, aún hay varios países en los cuales el nivel de pobreza es bastante alto, en torno al 40% (Nicaragua, Honduras, El Salvador

y Ecuador)[14]. Se aprecia también un aumento en la tasa de desempleo: hay una diferencia de cuatro puntos porcentuales (en la década del 2000) respecto a los niveles observados en los países de la OECD. La tasa de participación laboral latinoamericana ha aumentado, pero aún está bastante distante del nivel observado en la OECD: 55% es la tasa de participación laboral (promedio) en América Latina comparado con el 70% de la OECD (según datos de OECD 2005). Por último, se aprecia un aumento importante en los salarios reales y en el salario mínimo (real) en muchos países latinoamericanos.

Este tipo de resultados permite generar dos visiones contrapuestas respecto a lo que está sucediendo en América Latina. Una visión optimista, que destacaría el hecho de que la pobreza está disminuyendo, asociado a un aumento de la tasa de participación laboral y a un crecimiento de los salarios reales. Una visión pesimista o negativa, por otro lado, que enfatizaría el alto nivel porcentual de pobres, conjuntamente con las elevadas y crecientes tasas de desempleo, sumado al gran porcentaje de población inactiva, particularmente de mujeres. No obstante lo anterior, es posible apreciar que a medida que aumenta el ingreso per cápita de los países latinoamericanos, hay una clara disminución de la pobreza y del número de trabajadores con salario bajo.

III. Desempeño de los mercados laborales por tipo de régimen de bienestar

En esta sección se examina el comportamiento de los mercados laborales según la tipología descrita previamente respecto a los mecanismos proveedores de bienestar social. Para simplificar el análisis se consideran solo tres «regímenes de bienestar» latinoamericanos diferentes: (1) *Complementación Estado-mercado*, que incluiría a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay. (2) *Sistema dual moderno-informal*, que incluye a Bolivia, Colombia, El Salvador, Perú y Panamá. (3) *Sistema sector informal-familia*, que incluiría a Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

El análisis para las distintas variables ha sido realizado para cada país por separado, con datos desagregados provenientes de Encuestas de Hogar (CEDLAS) para inicios de la década de 1990 y el año más reciente de la década de 2000. En este trabajo se hace la distinción entre niveles y evolución de las variables para cada tipo de «régimen de bienestar». En el texto se proporcionarán los indicadores «promedio» (en este caso corresponden más precisamente a los

[14] Obsérvese que en esta subsección y en la anterior se ha utilizado una base de datos diferente de la utilizada en las secciones anteriores. El motivo está vinculado al propósito de usar aquí los datos más recientes existentes para cada país.

valores de mediana) para el conjunto de países incluidos en cada «régimen de bienestar»[15]. El análisis ha sido efectuado para el conjunto total de personas con desagregaciones según grupos de edad (jóvenes 18-24, adultos 25-49 y mayores 50-65); clases sociales baja, media y alta; y niveles educacionales bajo, medio y alto[16]. A continuación se proporcionarán los resultados obtenidos para el conjunto total de la población, para luego examinar más en detalle los resultados obtenidos para el subconjunto de jóvenes (18-24 años).

1. Resultados a nivel agregado

En la Tabla III-1 se proporcionan los niveles y evolución de los indicadores de exclusión/inclusión y los de brechas educacionales y salariales por grupos de países clasificados según «regímenes de bienestar».

En los países que pertenecen al grupo *complementación Estado-mercado* se puede apreciar que estarían funcionando los mecanismos de inclusión, por cuanto son reducidos tanto los niveles de pobreza como la proporción de trabajadores que ganan salarios bajos; además, se observa una evolución decreciente en estas variables para el período 1990-2005. Por otra parte, estaría deteriorándose un indicador de exclusión, la tasa desempleo, que tiende a aumentar en dicho período.

En los países que pertenecen a los grupos *sistema dual moderno-informal* y *sistema sector informal-familia* prevalece la exclusión. Altos niveles de pobreza y elevada proporción de trabajadores con salarios bajos, donde la reducida o precaria presencia del Estado y/o del mercado obliga a las personas a incorporarse al mercado laboral; en algunos países la disminución de la pobreza en el período inicios de los 90-inicios de 2000 fue bastante lenta.

En cuanto a los indicadores de brechas, se aprecia que la educación desempeña un rol positivo en todos los países, por cuanto se está elevando el número de años de escolaridad de la población. Es así que, en los países que pertenecen al grupo *complementación Estado-mercado*, la brecha educacional entre clases sociales está disminuyendo, mientras que en los países que pertenecen a los grupos *sistema dual moderno-informal* y *sistema sector informal-familia* se observa un incremento en las brechas educacionales. Esto obviamente incide de manera similar en la tendencia observada para las brechas salariales.

---

[15] Para efectos de los cálculos de los distintos indicadores, cada país tiene la misma ponderación. Para un desglose de los indicadores de cada uno de los países revisar anexos en www.cieplan.cl/cohesionsocial.

[16] Clase baja incluye los tres quintiles más bajos; clase alta incluye el decil más alto; clase media incluye el resto, cuarto quintil y noveno decil. Nivel educacional bajo corresponde a ocho años o menos de educación formal; nivel medio, entre nueve y 13 años; nivel alto, más de 13 años.

Tabla III-1
CONJUNTO DE REGÍMENES

ELEMENTOS DE INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN POR TIPO DE RÉGIMEN A NIVEL AGREGADO								
		NIVEL				TENDENCIA		
		Complementación Estado-mercado	Sistema dual moderno-informal	Sistema sector informal-familia		Complementación Estado-mercado	Sistema dual moderno-informal	Sistema sector informal-familia
Elementos de exclusión / inclusión	Pobreza (*)	Bajo	Medio	Alto		↓	↓	↓
	Trabajadores de salarios bajos (**)	Bajo	Alto	Alto		↓	↑	↓
	Tasa de participación (***)	Bajo	Alto	Alto		↑	↑	↑
	Desempleo (****)	Alto	Bajo	—-		↑	↓	↓
ELEMENTOS DE DISOCIACIÓN: POR TIPO DE RÉGIMEN, A NIVEL AGREGADO								
		NIVEL				TENDENCIA		
		Complementación Estado-mercado	Sistema dual moderno-informal	Sistema sector informal-familia		Complementación Estado-mercado	Sistema dual moderno-informal	Sistema sector informal-familia
Elementos de disociación (brechas)	Nivel educacional	Alto	Bajo	Bajo		↑	↑	↑
	Brechas educacionales (CM/CB) (***)	Bajo	Alto	Alto		↑	↑	↑
	Brechas educacionales (CA/CM) (***)	—-	Alto	Bajo		↓	↑	↓
	Brechas salariales (CM/CB) (***)	—-	Alto	Alto		—-	↑	↓
	Brechas salariales (CA/CM) (***)	Bajo	Bajo	Alto		↓	↑	↑

Notas:
(*) Bajo:0<X<15; Medio:15<X<30; Alto: 30<X
(**) Bajo:=X<25; Alto: 25<X
(***) Nivel respecto de la mediana regional
(****) Alrededor de 2000. Bajo: X<4%; Medio 4%<X<7%; Alto 7%<X

En breve, este tipo de evolución de los indicadores laborales sugeriría que la cohesión social debiese estar aumentando en los países clasificados en el grupo *complementación Estado-mercado*, pues en ellos se aprecia que hay una evolución favorable de los indicadores de inclusión y también es positiva la evolución de las brechas (o elementos de disociación). Por otro lado, la cohesión social estaría disminuyendo en los países clasificados en los grupos *sistema dual moderno-informal* y *sistema sector informal-familia*: en ambos casos se observa que hay una evolución muy lenta de los indicadores de inclusión y también es negativa la evolución de las brechas (o elementos de disociación), los que tienden a aumentar.

¿Son los países del grupo *complementación Estado-mercado* una especie de guía para la futura evolución del resto de los países? ¿Hay una secuencia evolutiva en los países latinoamericanos del *sistema sector informal*-familia *al sistema dual moderno-informal* y luego a *complementación Estado-mercado*?

2. Resultados a nivel de jóvenes latinoamericanos (15-24 años)

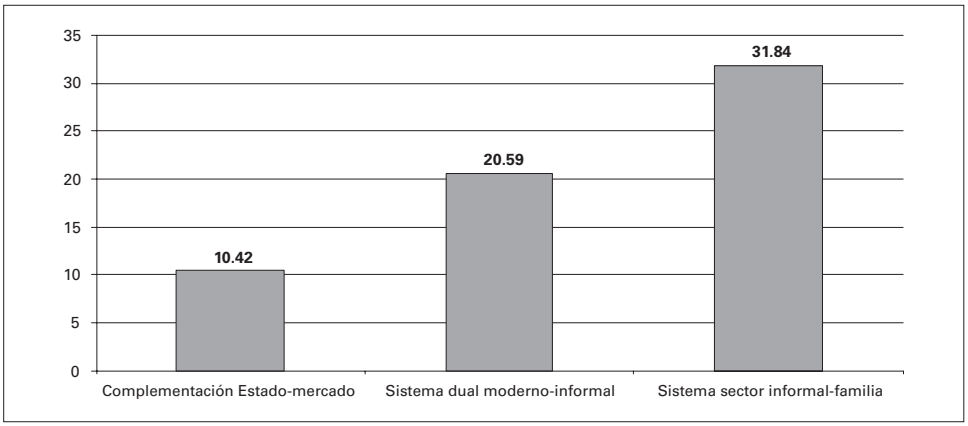
En la Tabla III-1 se proporcionan los niveles y evolución de los indicadores de exclusión/inclusión y los de brechas educacionales y salariales por grupos de países clasificados según «regímenes de bienestar» para los jóvenes. Sin embargo, previamente se revisará un conjunto de gráficos que permite observar, separadamente, las diferencias existentes en estos indicadores en los tres tipos de países clasificados según «regímenes de bienestar».

a) Indicadores de inclusión/exclusión

Considerando el grupo *complementación Estado-mercado*, el porcentaje de jóvenes pobres y de trabajadores jóvenes con salarios bajos alcanza los niveles de 10,4% y 24,1%, respectivamente (respecto del conjunto total de jóvenes de 15 a 24 años).

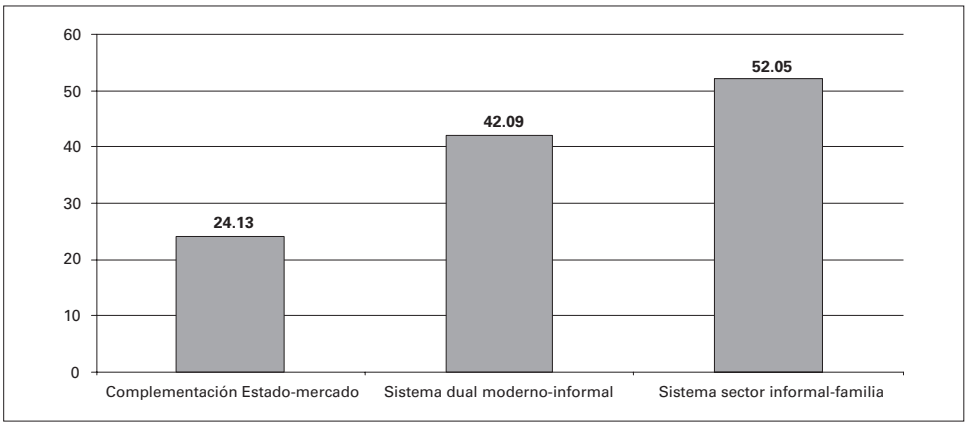
En los grupos *sistema dual moderno-informal* y *sistema sector informal-familia*, el porcentaje de jóvenes pobres representa el 20,6% y el 31,8%, respectivamente. Para estos mismos grupos, los trabajadores jóvenes con salarios bajos alcanzan los niveles de 42,1% (*sistema dual moderno-informal*) y 52,1% (*sistema sector informal-familia*).

Gráfico III-1
PORCENTAJE DE POBRES. MEDIANA POR GRUPO DE PAÍSES, INICIOS DE 2000
(Submuestra jóvenes 15 a 24 años)



Fuente: elaboración propia a partir de datos SEDLAC (CEDLAS-World Bank).

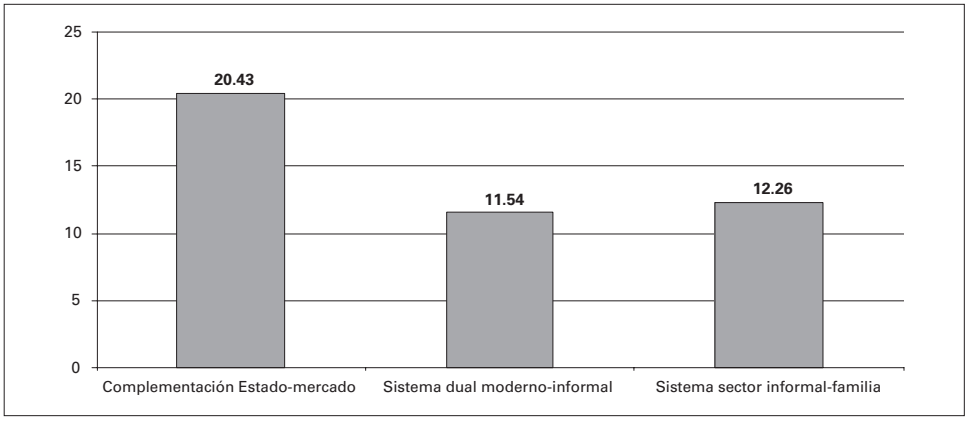
Gráfico III-2
PORCENTAJE DE TRABAJADORES DE SALARIO BAJO.
MEDIANA POR GRUPO DE PAÍSES, INICIOS DE 2000
(Submuestra jóvenes de 15 a 24 años)



Fuente: elaboración propia a partir de datos SEDLAC (CEDLAS-World Bank).

Respecto de la desocupación, los grupos *sistema dual moderno-informal* y *sistema sector informal-familia* tienen tasas de desempleo juvenil en torno del 12% (década del 2000); en cambio, la tasa de desempleo juvenil del grupo *complementación Estado-mercado* supera el 20%.

Gráfico III-3
TASA DE DESEMPLEO. MEDIANA POR GRUPO DE PAÍSES, INICIOS DE 2000
(Submuestra jóvenes de 15 a 24 años)



Fuente: elaboración propia a partir de datos SEDLAC (CEDLAS-World Bank).

La exclusión de los jóvenes (pobres y de trabajadores jóvenes con salarios bajos) en los países de los grupos *sistema dual moderno-informal* y *sistema sector informal-familia* es prácticamente el doble de aquella observada en los países del grupo *complementación Estado-mercado*. Aun más, se observa un deterioro en la evolución observada del indicador de exclusión: (aumentan) los trabajadores jóvenes con salarios bajos para los países de los grupos *sistema dual moderno-informal* y *sistema sector informal-familia*.

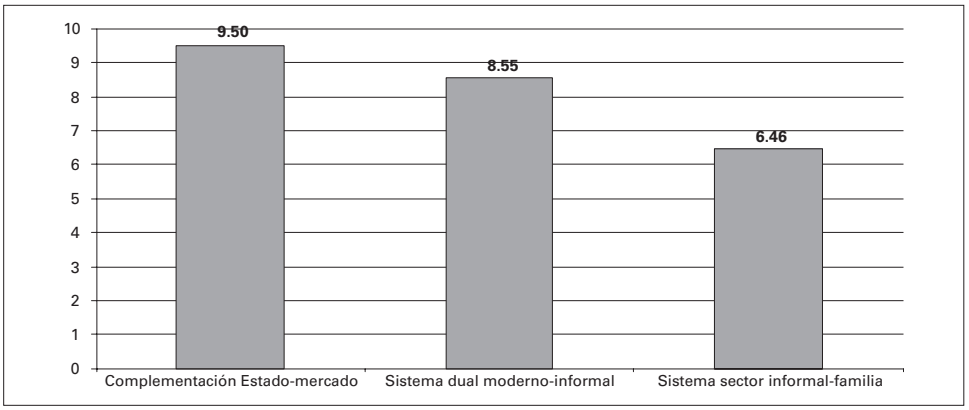
Al comparar entre sí los grupos *sistema dual moderno-informal* y *sistema sector informal-familia* es posible apreciar indicadores de exclusión (jóvenes pobres y trabajadores jóvenes con salarios bajos) bastante superiores para los países del segundo grupo. Esto podría interpretarse como que en aquellos casos en que el Estado y las políticas sociales son menguadas o inexistentes, incluso un rol reducido del mercado (existencia del sector moderno en los países del sistema dual) cumple un cierto papel en la disminución de los indicadores de exclusión.

En el caso del grupo *complementación Estado-mercado* es preocupante el nivel y la evolución (creciente) del desempleo juvenil.

b) Indicadores de brechas

Los niveles de escolaridad para los jóvenes de los tres grupos de países son los siguientes: 9,5 años para el grupo *complementación Estado-mercado*, 8,6 años para el grupo *sistema dual moderno-informal* y 6,5 años para el grupo *sistema sector informal-familia*. La evolución de los años de escolaridad es positiva en el tiempo en los tres grupos de países.

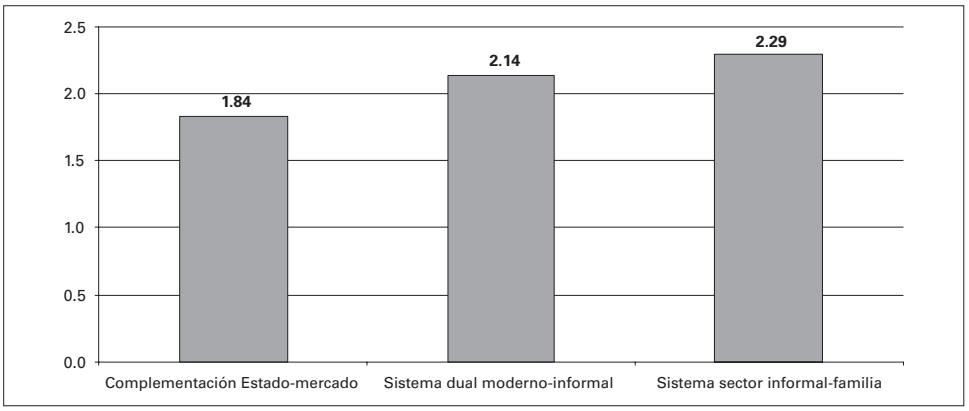
Gráfico III-4
AÑOS DE EDUCACIÓN. MEDIANA POR GRUPO DE PAÍSES, INICIOS DE 2000
(Submuestra jóvenes de 15 a 24 años)



Fuente: elaboración propia a partir de datos SEDLAC (CEDLAS-World Bank).

Al examinar las brechas de escolaridad de los jóvenes según clases sociales para los tres grupos de países se observa que los diferenciales de años de escolaridad entre los jóvenes de clase media y clase baja son 1,84 años para el grupo *complementación Estado-mercado*, 2,14 años para el grupo *sistema dual moderno-informal* y 2,29 años para el grupo *sistema sector informal-familia*. Esta brecha se reduce intertemporalmente en el caso del grupo *sistema dual moderno-informal* y se expande en el caso de los otros dos grupos.

Gráfico III-5
BRECHAS EDUCACIONALES POR CLASE. NÚMERO DE AÑOS DE EDUCACIÓN CLASE MEDIA-NÚMERO DE AÑOS DE EDUCACIÓN CLASE BAJA. MEDIANA POR GRUPO DE PAÍSES, INICIOS DE 2000
(Submuestra jóvenes)



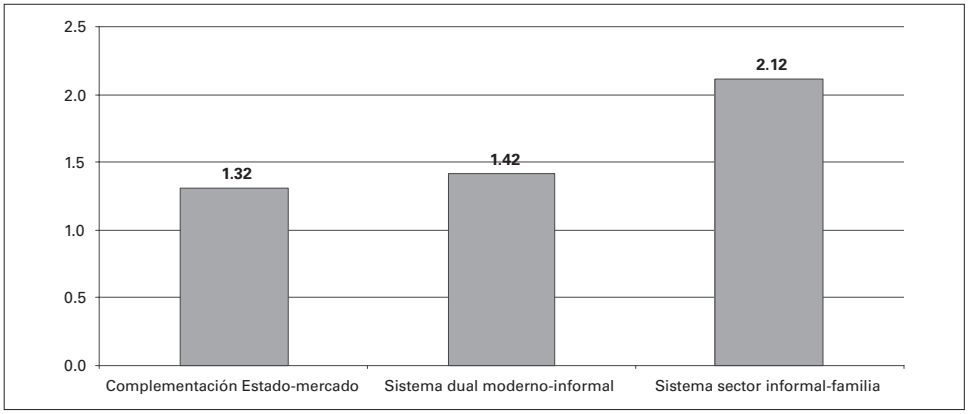
Fuente: elaboración propia a partir de datos SEDLAC (CEDLAS-World Bank).

Asimismo, se observa que los diferenciales de años de escolaridad entre los jóvenes de clase alta y clase media son 1,32 años para el grupo *complementación Estado-mercado*, 1,42 años para el grupo *sistema dual moderno-informal* y 2,12 años para el grupo *sistema sector informal-familia*. Esta brecha se reduce intertemporalmente en el caso de los grupos *complementación Estado-mercado* y *sistema dual moderno-informal* y se expande en el caso del otro grupo.

Gráfico III-6

BRECHAS EDUCACIONALES POR CLASE. NÚMERO DE AÑOS DE EDUCACIÓN CLASE ALTA-NÚMERO DE AÑOS DE EDUCACIÓN CLASE MEDIA. MEDIANA POR GRUPO DE PAÍSES, INICIOS DE 2000

(Submuestra jóvenes 15 a 24 años)

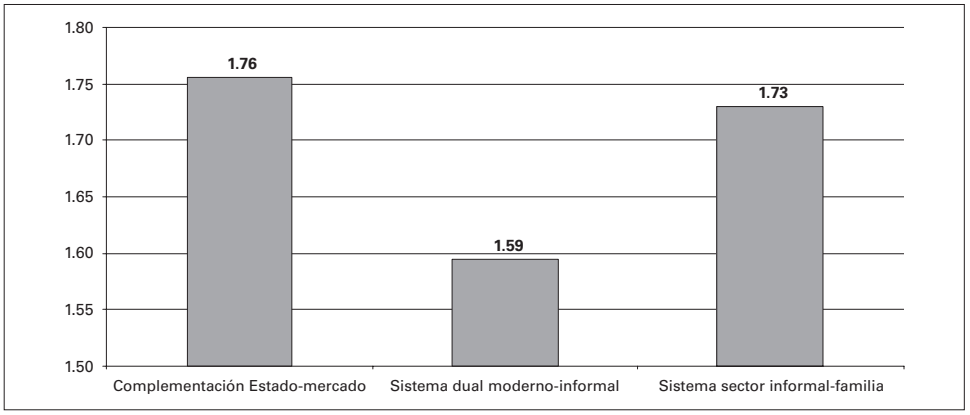


Fuente: elaboración propia a partir de datos SEDLAC (CEDLAS-World Bank).

Gráfico III-7

DIFERENCIAS SALARIALES (SALARIO HORA ADULTOS-SALARIO HORA JÓVENES. MEDIANA POR GRUPO DE PAÍSES, INICIOS DE 2000

(Submuestra jóvenes 15 a 24 años)



Fuente: elaboración propia a partir de datos SEDLAC (CEDLAS-World Bank).

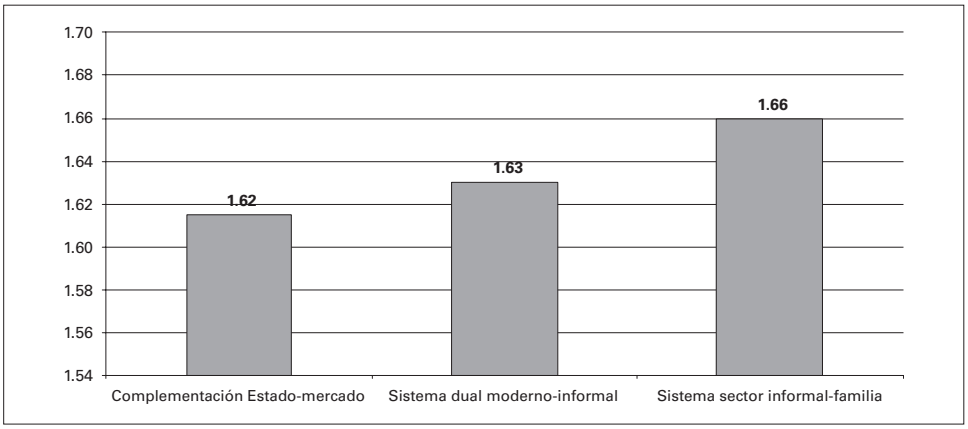
Los coeficientes salariales (salario hora adulto/salario hora joven) proporcionan los siguientes valores para los tres grupos de países: 1,76 para el grupo *complementación Estado-mercado*, 1,59 para el grupo *sistema dual moderno-informal* y 1,73 para el grupo *sistema sector informal-familia*. Esto es, los diferenciales salariales entre adultos y jóvenes son superiores al 73% en los países de los grupos *complementación Estado-mercado* y *sistema sector informal-familia*, e inferior al 60% para el grupo *sistema dual moderno-informal*.

Al examinar las brechas salariales entre los jóvenes (intra-submuestra jóvenes) de las distintas clases sociales se observa que los diferenciales salariales entre los jóvenes de clase media y clase baja son algo superiores al 60% y similares para el conjunto de los tres grupos de países latinoamericanos. Estas brechas tienden a aumentar intertemporalmente para el grupo *sistema dual moderno-informal*, disminuir para el grupo *sistema sector informal-familia* y mantenerse en el mismo nivel para el grupo *complementación Estado-mercado*.

Gráfico III-8

BRECHAS SALARIALES POR CLASE (RATIO). SALARIO HORA CLASE MEDIA-SALARIO HORA CLASE BAJA. MEDIANA POR GRUPO DE PAÍSES, INICIOS DE 2000

(Submuestra jóvenes de 15 a 24 años)



Fuente: elaboración propia a partir de datos SEDLAC (CEDLAS-World Bank).

Los diferenciales salariales entre los jóvenes de clase alta y clase media son 1,88 para el grupo *complementación Estado-mercado*, 2,17 para el grupo *sistema dual moderno-informal* y 2,03 para el grupo *sistema sector informal-familia*. Esta brecha se reduce intertemporalmente en el caso de los grupos *sistema dual moderno-informal* y *sistema sector informal-familia*, y se expande en el caso del otro grupo (*complementación Estado-mercado*).

Tabla III-2
ELEMENTOS DE INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN Y DE DISOCIACIÓN

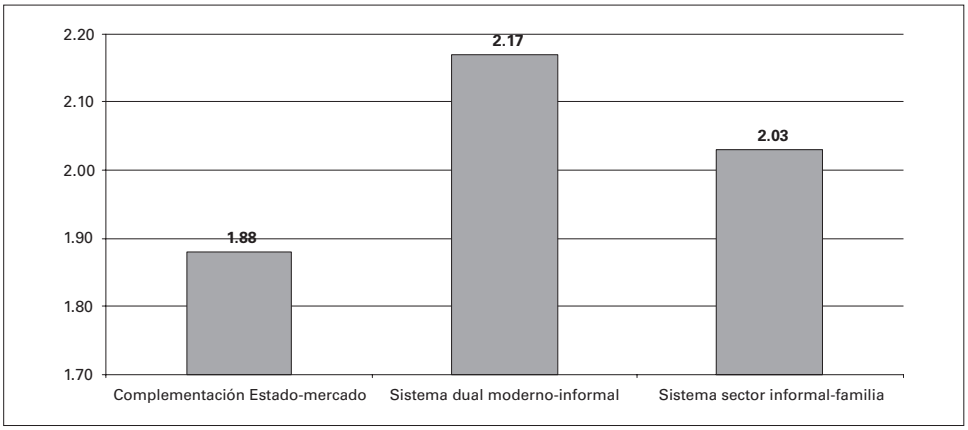
ELEMENTOS DE INCLUSIÓN/EXCLUSION POR TIPO DE RÉGIMEN; SUBMUESTRA JÓVENES								
		NIVEL				TENDENCIA		
		Complementación Estado-mercado	Sistema dual moderno-informal	Sistema sector informal-familia		Complementación Estado-mercado	Sistema dual moderno-informal	Sistema sector informal-familia
Elementos de inclusión/exclusión	Pobreza (*)	Bajo	Medio	Alto		—-	↓	↓
	Trabajadores de salarios bajos (**)	—-	Alto	Alto		—-	↑	↑
	Tasa de participación (***)	Bajo	Alto	Alto		↓	↑	↑
	Desempleo (****)	Alto	Alto	Alto		↑	↓	↓
ELEMENTOS DE DISOCIACIÓN; POR TIPO DE RÉGIMEN, SUBMUESTRA JÓVENES								
		NIVEL				TENDENCIA		
		Complementación Estado-mercado	Sistema dual moderno-informal	Sistema sector informal-familia		Complementación Estado-mercado	Sistema dual moderno-informal	Sistema sector informal-familia
Elementos de disociación (brechas)	Nivel educacional	Alto	Bajo	Bajo		↑	↑	↑
	Brechas educacionales (CM/CB) (***)	Bajo	Alto	Alto		↑	↓	↑
	Brechas educacionales (CA/CM) (***)	—-	Bajo	Alto		↓	↓	↑
	Brechas salariales (CM/CB) (***)	Bajo	Bajo	Alto		—-	↑	↓
	Brechas salariales (CA/CM) (***)	Bajo	Bajo	Alto		↓	↑	↑

Notas:
(*) Bajo: 0<X<15; Medio:15<X<30; Alto: 30<X
(**) Bajo: =X<25; Alto: 25<X
(***) Nivel respecto de la mediana regional
(****) Alrededor de 2000. Bajo: X<4%; Medio 4%<X<7%; Alto 7%<X

Gráfico III-9

BRECHAS SALARIALES POR CLASE (RATIO). SALARIO HORA CLASE ALTA-SALARIO HORA CLASE MEDIA. MEDIANA POR GRUPO DE PAÍSES, INICIOS DE 2000

(Submuestra jóvenes de 15 a 24 años)



Fuente: elaboración propia a partir de datos SEDLAC (CEDLAS-World Bank).

c) Indicadores de movilidad social

Recordando la analogía con la física, los «indicadores de integración entre los elementos y el todo» podrían asociarse a indicadores de movilidad social. En este sentido, la ausencia o lenta movilidad social, i.e., poca integración entre un grupo de personas y el todo, o poca integración entre distintos grupos de personas, implicaría dificultades a la integración social. Luego, el «todo» no se constituye. En cambio, cuando la situación es la opuesta, i.e., hay integración y mezcla de personas de distintos grupos en una sociedad estratificada, tal característica respondería a la existencia de movilidad social.

Dos sociedades, A y B, en las cuales hay un grado similar de elevada desigualdad de ingresos (coeficientes Gini similares), pero que en la primera existe una alta movilidad social, mientras que en la segunda no, la tolerancia a la situación inequitativa será mayor en A que en B (Friedman 1962). Luego, América Latina, la región con la más alta desigualdad de ingresos, es importante examinar qué sucede con la movilidad social. Aumentos de escolaridad, asociados a una baja o nula movilidad social, pueden erosionar la tolerancia existente a la inequitativa situación que predomina en la región.

En este caso, el principal mecanismo de movilidad social, la educación, no estaría funcionando. En consecuencia, esto incidiría negativamente en el grado de tolerancia respecto de la inequidad existente.

Para examinar lo que sucede con la movilidad social, el ideal sería contar con información de panel de familias, padres e hijos para distintas clases sociales; además, estos paneles debieran cubrir varias décadas. Lamentablemente no se dispone en este estudio de este tipo de información. En consecuencia, se utiliza la información existente de las encuestas de hogares. Los supuestos implícitos al usar este tipo de información son: (i) se considerarán las mismas tres clases sociales utilizadas hasta ahora, alta(A)/media(M)/baja(B). Cada una de estas clases se supondrá que es bastante homogénea internamente; una familia j de la clase AMB es similar a una familia k de esta misma clase. (ii) Luego, un joven j de esta clase AMB podría considerarse como el «joven representativo» de esta clase. Lo mismo es válido para el «adulto representativo» de esta clase AMB y para el «joven representativo» y «adulto representativo» de la clase MB (iii) Los valores mediana de un indicador específico, por ejemplo, remuneraciones de los jóvenes de una clase AMB, corresponderían a la remuneración del «joven representativo».

MOVILIDAD INTER E INTRAGENERACIONAL

En el análisis de la movilidad social suele distinguirse dos niveles: movilidad intergeneracional y movilidad intrageneracional.

- La movilidad intergeneracional examina la asociación que hay entre las variables correspondientes a los padres y a los hijos; por ejemplo, la variable en cuestión podría ser el ingreso (o la educación). Cuando hay una alta asociación positiva entre el ingreso (educación) de los padres y de los hijos, esto sugiere que el futuro de los jóvenes (hijos) está determinado por el hogar del cual provienen independientemente de las características personales de estos; luego esto se interpretaría así: jóvenes de hogares de bajos (altos) ingresos estarían en una sociedad en la cual hay una reducida movilidad social.
- La movilidad intrageneracional compara lo que sucede intertemporalmente con los diferenciales de ingresos entre individuos de los mismos grupos etáreos. Una disminución de los diferenciales de ingresos para los mismos grupos etáreos a través de diferentes clases sociales podría interpretarse como evidencia de la existencia de movilidad social.

Desde el punto de vista empírico, para medir los dos tipos de movilidad (inter e intrageneracional) se utilizarán los indicadores de brechas salariales entre los adultos y los jóvenes entre los años 90 y 2000. En otras palabras, hay movilidad intergeneracional si la brecha salarial entre adultos y jóvenes a inicios de la década del año 2000 es menor a la brecha existente a inicios de la década de los

años 1990 (la Tabla III-3 resume la información relevante para este punto). Se supone, implícitamente, que la brecha salarial entre adultos y jóvenes corresponde a diferenciales de experiencia y de escolaridad. A través del tiempo, los jóvenes aumentan su nivel de escolaridad respecto de los adultos: luego, si la brecha salarial intertemporal cae, la educación juega un rol y los jóvenes están mejor que sus padres, lo que se interpretaría como existencia de movilidad social. Si la brecha salarial intertemporal se mantiene constante, se infiere lo contrario. En segundo lugar, para medir la movilidad intrageneracional se revisarán los indicadores de brechas salariales para los jóvenes según clases sociales, es decir, habría movilidad intrageneracional si, por ejemplo, la brecha salarial de los jóvenes de clase alta y media a inicios del año 2000 es menor a la brecha en el año 1990.

d) Movilidad intergeneracional

Tabla III-3
RATIO SALARIAL ADULTOS V/S JÓVENES
(Ratio salarios por hora, inicios de 1990 e inicios de 2000)

	Clase Baja		*Clase Media*		*Clase Alta*	
	1990	*2000*	*1990*	*2000*	*1990*	*2000*
Sistema complementación Estado-mercado	1,28	1,27	1,59	1,51	2,07	2,05
Sistema dual moderno-informal	1,18	1,21	1,47	1,39	1,40	1,56
Sistema sector informal-familia	1,28	1,30	1,43	1,47	2,04	1,77

Fuente: elaboración propia a partir de datos SEDLAC (CEDLAS-WB).

Si bien en todas las clases sociales del grupo *complementación Estado-mercado* se aprecia una reducción en el coeficiente salarial adultos/jóvenes, solo en la clase media se aprecia una mayor disminución de este coeficiente. En las otras dos clases sociales, baja y alta, podría decirse que hay una especie de constancia en el coeficiente salarial; esto indicaría que hay una gran asociación positiva entre el ingreso de los padres y de los hijos dentro de las clases baja y alta; vale decir, baja movilidad intergeneracional.

Una especie de constancia de los coeficientes salariales adulto/joven se repite para las clases bajas de los grupos *sistema dual moderno-informal* y *sistema sector informal-familia*. En cambio, la situación previa para la clase media, de cierta movilidad intergeneracional, solo se repite para el grupo *sistema dual moderno-informal*.

A modo de resumen, de la evolución de los indicadores anteriores no se aprecia, en general, una movilidad intergeneracional para los jóvenes de la clase baja a través de los tres grupos de países. En cambio, habría una cierta movilidad intergeneracional para los jóvenes de clase media en los países de los grupos *complementación Estado-mercado* y *sistema dual moderno-informal*.

e) Movilidad intrageneracional

El diferencial salarial entre los jóvenes de clase alta y clase media disminuye en 17% en el período 1990-2004 para los grupos *complementación Estado-mercado* y *sistema dual moderno-informal*; en cambio, se aprecia un aumento de esta brecha (7%) para los jóvenes del grupo *sistema sector informal-familia*[17]. Si se repite el ejercicio para los coeficientes salariales entre los mismos grupos etáreos de clase media y clase baja, se observa valores que en general fluctúan en torno a 1,0[18]. Esto significa que las brechas salariales entre la clase media y la clase baja se mantienen prácticamente constantes a través de los mismos grupos etáreos durante el período 1990-2004.

De este tipo de resultados podría inferirse una conclusión interesante: el aumento de educación estaría generando una disminución de la brecha salarial entre los jóvenes de las clases sociales media y baja respecto de la clase social alta en los países de los grupos *complementación Estado-mercado* y *sistema dual moderno-informal*. No hay una tendencia visible para los países del tercer grupo, *sistema sector informal-familia*. En otras palabras, en aquellos países en que el mercado juega algún rol, la mayor educación permite a los jóvenes de las clases media y baja reducir los diferenciales de remuneración respecto de los jóvenes de la clase alta.

---

[17] Para el grupo *complementación Estado-mercado* también se observa una reducción de la brecha salarial entre los adultos y entre los mayores de clase alta y clase media en el mismo período, pero esta reducción es menor que aquella observada para el caso de los jóvenes. En cambio, para el grupo *sistema dual moderno-informal* se aprecia un aumento de la brecha salarial entre los adultos y entre los mayores de clase alta y clase media en el mismo período. Los resultados entre adultos y entre mayores son mezclados para los países del grupo *sistema sector informal-familia*.

[18] En general, para los coeficientes salariales entre los mismos grupos etáreos de clase media y clase baja, se observa valores que en general fluctúan en torno a 1,0. Esto significa que las brechas salariales entre la clase media y la clase baja se mantienen prácticamente constantes a través de los mismos grupos etáreos durante el período 1990-2004.

Tabla III-4
RATIO PROMEDIO SALARIAL CLASE ALTA/CLASE MEDIA
EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
(Mediana por grupos etáreos)

	INICIOS DE LOS 90			*INICIOS DE 2000*		
	Jóvenes	*Adultos*	*Mayores*	*Jóvenes*	*Adultos*	*Mayores*
Complementación Estado-Mercado	2,26	2,52	3,27	1,88	2,28	2,75
Sistema Dual Moderno-Informal	2,63	2,39	2,81	2,17	2,49	3,13
Sistema Sector Informal-Familia	1,90	2,59	3,81	2,03	2,64	3,46

Fuente: elaboración propia a partir de datos SEDLAC (CEDLAS-World Bank).

Tabla III-5
RATIO PROMEDIO SALARIAL CLASE MEDIA/CLASE BAJA
EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
(Mediana por grupos etáreos)

	INICIOS DE LOS 90			*INICIOS DE 2000*		
	Jóvenes	*Adultos*	*Mayores*	*Jóvenes*	*Adultos*	*Mayores*
Complementación Estado-Mercado	1,60	1,80	1,82	1,62	1,92	1,94
Sistema Dual Moderno-Informal	1,49	1,85	1,78	1,63	1,90	2,03
Sistema Sector Informal-Familia	1,72	2,02	2,03	1,66	1,94	1,98

Fuente: elaboración propia a partir de datos SEDLAC (CEDLAS-World Bank).

Conclusiones

El desempeño del mercado laboral latinoamericano está condicionado por los mecanismos existentes vinculados a la provisión de bienestar social. A lo largo del capítulo se ha podido observar que utilizando distintos indicadores vinculados al mercado del trabajo podría hacerse algunas inferencias tentativas respecto a lo que sucedería con la cohesión social. Esta situación difiere para los tres grupos de países asociados a diferentes «regímenes de bienestar social».

En líneas generales podría decirse que en aquellos países latinoamericanos en donde hay un mayor rol del mercado y existe un conjunto más importante (en magnitud y diversidad) de políticas sociales, se aprecia un mayor número de

indicadores vinculados al mercado laboral que sugieren una evolución positiva de la cohesión social. No obstante lo anterior, incluso en estos países, hay algunos indicadores cuya evolución es preocupante (alto desempleo juvenil y baja movilidad social de los jóvenes de las clase bajas).

Por otra parte, en aquellos países latinoamericanos en donde hay un menor rol del mercado y donde existe un conjunto reducido de políticas sociales se aprecia un mayor número de indicadores vinculados al mercado laboral que sugieren una evolución negativa de la cohesión social. Esto sucede a pesar de que hay un aumento importante de los niveles de escolaridad a través de toda la población, especialmente en el grupo de los jóvenes.

En síntesis, el efecto «túnel» de Hirschman y Rothschild (1973) estaría operando en el primer grupo de países (*complementación Estado-mercado*); los jóvenes, particularmente los de clase media, perciben posibilidades de progreso; en cambio, prácticamente no hay señales positivas para los jóvenes pertenecientes al segundo grupo de países (*sistema dual moderno-informal*).

Referencias

Berman, Sheri. (2006). *The Primacy of Politics. Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Berman, Yitzhak y David Phillips. (2004). *Indicators for Social Cohesion* (Paper submitted to the European Network on Indicators of Social Quality of the European Foundation on Social Quality), Amsterdam: Universidad de Sheffield.

Bernard, Paul. (1999). *La cohésion sociale: critique dialectique d'un quasi-concept* (Canadian Policy Research Network discussion paper). Montreal: Université de Montréal.

Bhagwati, Jagdish N. y Vivek H. Dehejia. (1994). Free Trade and Wages of the Unskilled. Is Marx Striking Again? En J. B. y. M. H. Kosters (Eds.), *Trade and Wages. Leveling Wages Down?* (Vol. 36-75). Washington D.C.: AEI Press.

BID. (2004). *IPES 2004. Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Canadian Policy Research Networks. (2001). *Inclusion, Work and Prosperity*.

Cecchini, Simone y Andras Uthoff. (2007). *Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, Naciones Unidas.

CEPAL. (2004). *Panorama social de América Latina 2002-2003*. Santiago de Chile: CEPAL.

——. (2007a). *Economic Survey of Latin America and the Caribbean. 2006-2007*. Santiago de Chile: CEPAL.

——. (2007b). *Panorama Social de América Latina, 2006*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL.

Crouch, Luis; Amber Gove y Martin Gustafsson. (2007). Educación y cohesión social. (Borrador inédito).

Duryea, Suzanne; Olga Jaramillo y Carmen Pagés. (2003). *Los mercados de trabajo en América Latina en los noventa: descifrando la década* (Documento de trabajo N° 486). Washington D.C.: Departamento de Investigaciones, Banco Interamericano de Desarrollo.

Elliott, Kimberly Ann y Richard B. Freeman. (2003). *Can Labor Standards Improve Under Globalization?* Washington D.C.: Institute for International Economics.

Esping-Andersen, Gösta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University

——. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economics*. New York: Oxford University Press

Freeman, Richard B. (1995). Are Your Wages Set in Beijing? *Journal of Economic Perspectives*, *9*(3), 15-32.

Friedman, Milton. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.

Garraty, John A. (1978). *Unemployment in History. Economic Thought and Public Polic*. New York, Hagerstown, San Francisco, London: Harper & Row.

Gasparini, Leonardo; Francisco Haimovich y Ana Pacheco. (2006). *Mercados laborales y cohesión social en América Latina*. La Plata: CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Gasparini, Leonardo; Matías Horenstein y Sergio Olivieri. (2006). *Economic Polarisation in Latin America and the Caribbean: What do Household Surveys Tell Us?* (Working Papers): CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Gasparini, Leonardo y Leopoldo Tornarolli. (2007). *Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata* (Working Paper No. 46). La Plata: CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Giddens, Anthony. (1999). *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*. London: Profile Books.

Gradstein, Mark y Moshe Justman. (1999). *Education, Social Cohesion and Economic Growth* (Discussion paper No. 99-16). Beer Sheva: Monaster Center for Economic Research.

——. (2002). Education, Social Cohesion, and Economic Growth. *The American Economic Review*, *92*(4), 1192-1204.

Hirschman, Albert O. y Michael Rothschild. (1973). The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development. *The Quarterly Journal of Economics*, *87*(4), 544-566.

Iversen, Torben. (2005). *Capitalism, Democracy and Welfare. Series: Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jenson, Jane. (1998). *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research* (Research Report 15723). Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

Lemos, Sara. (2007). *A Survey of the Effects of the Minimum Wage in Latin America* (Working Paper No. 07/04). Leicester: University of Leicester.

Lott, Albert J. y Bernice E. Lott. (1965). Group Cohesiveness as Interpersonal Attraction: A Review of Relationships with Antecedent and Consequent Variables. *Psychological Bulletin*, *64*, 259-309.

Marcel, Mario y Elizabeth Rivera. (2008). *Regímenes de bienestar en Latinoamérica* (capítulo 3 en este volumen). Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan.

Maxwell, Judith. (1998). *The Economic Dimensions of Social Cohesion in Canada*. Paper presented at the Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology, Senate of Canada. From http://www.cprn.com/en/doc.cfm?doc=590.

Mazza, Jacqueline. (2004). Inclusión social, mercados de trabajo y capital humano en América Latina. En M. M. Buvinic, J. y Pungiluppi, J. (Eds.), *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.

Meller, Patricio. (2005). Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento. En P. Meller (Ed.), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*. Santiago de Chile: Taurus.

Moody, James y Douglas R. White. (2003). Structural Cohesion and Embeddedness: A Hierarchical Concept of Social Groups. *American Sociological Review*, *68*(1), 103-127.

OIT. (2006). *Panorama laboral 2006*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Perry, Guillermo; William Maloney; Omar Arias; Pablo Fajnzylber; Andrew D. Mason y Jaime Saavedra-Chanduvi. (2007). *Informality: Exit and Exclusion*: World Bank.

Piras, Claudia. (2006). *Mujeres y trabajo en América Latina. Desafíos para las políticas laborales*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Polanyi, Karl. (1971). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.

Therborn, Göran. (1999). The Unemployment Iceberg:What is Beneath, Behind and Ahead? *International Journal of Health Services 29*(3), 545-563.

Uthoff, Andreas. (2007). Reformando «la reforma» del sistema de pensiones: recuperando cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones. Santiago de Chile: Cepal.

Wood, Adrian. (1995). How Trade Hurts Unskilled Workers. *Journal of Economic Perspectives*, 9(3), 57-80.

Capítulo 5

LAS REFORMAS EDUCATIVAS Y SU IMPACTO SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Cristián Cox

Todas las sociedades, sobre todo las que experimentan (…) procesos de individuación y diversidad crecientes, requieren una condición común que aliente el sentido de pertenencia y funde las lealtades recíprocas que son propias de la vida en sociedad.

Comisión de Formación Ciudadana, Chile, 2004.

Introducción

La pregunta sobre la cohesión social tiene como uno de sus ámbitos clave a la educación[1]. Como quiera que se la defina, la cohesión social descansa sobre ciertas competencias de los individuos, ciertas características de las redes e instituciones que construyen sus relaciones sociales y ciertas representaciones de lo común que, en su conjunto, integran simbólicamente una sociedad. Desde los tres puntos de vista, la secuencia formativa de seis, diez o doce años de la escolaridad obligatoria tiene una importancia decisiva: forma y distribuye socialmente, competencias y disposiciones que facilitan o dificultan la cooperación; inculcan un imaginario y unos valores comunes en que el conjunto de los grupos, clases, etnias, territorios, se reconocen y a los que confieren valor normativo, o bien, los desatienden o erosionan.

La última década y media no tiene parangón en términos de activismo público y privado en la educación latinoamericana. Su resultado ha sido la expansión radical de las coberturas y el nivel en años de educación alcanzados

[1] El capítulo se funda en cuatro trabajos sobre educación y cohesión social elaborados en el marco del proyecto Nueva agenda para la cohesión social en América Latina, de Cieplan (Chile) y el iFHC (Brasil). Estos son: 1) *Educación y cohesión social*, de Luis Crouch, Amber Gove y Martin Gustafsson, Research Triangle Institute, North Carolina; 2) *Sistemas educativos y cohesión social: la reconstrucción de «lo común» en los estados nacionales del siglo XXI*, de Gustavo Iaies y Andrés Delich, Centro de Estudios de Políticas Públicas, Buenos Aires; 3) *Currículos escolares y sus orientaciones sobre historia, sociedad y política: significados para la cohesión social en Latinoamérica*, de Cristián Cox, Robinson Lira y Renato Gazmuri, Universidad Católica de Chile-Cieplan; 4) *Micropolítica escolar y cohesión social en América Latina*, de Silvina Gvirtz y Jason Beech, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

por las nuevas generaciones, procesos de descentralización y criterios de focalización que impactan el modo de actuar tradicional del Estado en el ámbito educativo, y la omnipresencia de reformas curriculares que buscan modificar la experiencia de aprendizaje de las mayorías, adecuándola a lo que se entiende como los requerimientos de la globalización y la sociedad del conocimiento. Este conjunto de cambios ha sido interrogado desde criterios de calidad (o relevancia) y equidad, pero no aún desde el criterio de la cohesión social (Gajardo 1999; PREAL 2006; Carnoy 2007; Schwartzman 2007).

La interrogante por la cohesión es diferente que las preguntas por la equidad o la inclusión. Mientras estas tienen como foco las relaciones de desigualdad entre grupos respecto de un conjunto de recursos, el bienestar que resulta de ellos y las percepciones que tienen los individuos o grupos de sus posiciones relativas en el ordenamiento social, la cohesión social conduce a interrogarse por las características de los vínculos *entre* los grupos, y que hacen a una sociedad más integrada y más proclive a la cooperación que al conflicto. Tales vínculos, como se verá, dependen de características sistémicas del orden (socioeconómico, institucional y cultural) al que dan vida el conjunto de los grupos y sus interrelaciones (Sorj y Tironi 2007).

El propósito de este capítulo es dar cuenta de la evolución de los sistemas educativos de la región en la última década y media desde la perspectiva de la cohesión social, con especial referencia a los siete países en que se realizó la encuesta ECosociAL-2007[2]. La interrogante genérica es si los patrones de cambio observados en los sistemas escolares de la región contribuyen o no a la cohesión social, y cuáles han sido los alcances de las políticas educacionales al respecto.

El capítulo está organizado en cinco secciones. En la primera, «Educación y cohesión social: conceptos y evidencia comparada», se establecen algunas distinciones conceptuales necesarias para el análisis de las relaciones entre educación y cohesión social, y se examina adicionalmente la evidencia internacional comparada del Primer Mundo al respecto. En la segunda, «Políticas, distribución de la educación y cohesión social», se da cuenta *grosso modo* del cambio de la actuación del Estado en el ámbito de la educación en el último tiempo, y se analizan sus políticas desde la perspectiva de la cohesión social. En la tercera sección, «Experiencia educativa (1): el currículo y la cohesión social», se comparan los currículos oficiales desde la perspectiva de la formación sobre la sociedad y la ciudadanía y el tipo de prácticas que fomentan en profesores y alumnos. En la cuarta, «Experiencia educativa (2): cultura y relaciones sociales en la

[2] Estos países son México, Guatemala, Colombia, Brasil, Perú, Argentina y Chile. Un análisis detallado de los resultados se encuentra en Valenzuela *et.al* 2008. Ver también www.ecosicial-survey.org

escuela», se aborda la influencia que tienen en la experiencia escolar algunos hechos culturales mayores, como los cambios intergeneracionales de valores, las TIC (tecnologías de información y conocimiento) y los medios masivos de comunicación, para evaluar su impacto en el tipo de cohesión social. El capítulo termina con una sección de conclusiones y proposiciones acerca de políticas para la cohesión social a través de la educación.

I. Educación y cohesión social: conceptos y evidencia comparada

Dos tradiciones principales dan cuenta del concepto de cohesión social: la que se centra en los individuos y sus disposiciones hacia la cooperación y compromiso cívico, que dan origen a una sociedad civil vigorosa; y aquella en que la cohesión social es inseparable de ciertos arreglos institucionales que definen una distribución más o menos equitativa de recursos y poder que se percibe como legítima[3]. Esta última tradición tiene su referencia en el Estado y en la totalidad de un orden que posee determinadas características estructurales, así como un conjunto de significados compartidos, los que dan lugar a una comunidad moral que une por sobre las diferencias (Green et al. 2006; Durkheim 1977). Política e históricamente esta tradición se ha expresado en los esquemas solidaristas propios de la experiencia socialdemócrata europea.

El siguiente examen de las relaciones entre educación y cohesión social recurrirá a elementos de ambas tradiciones, preguntándose sobre la experiencia educativa y la formación de competencias y disposiciones de los individuos hacia la cooperación, la asociatividad y la confianza. Se interrogará, también, acerca de temas como la distribución social de la educación y la efectividad de la comunicación de significados compartidos, lo cual es básico para la cohesión desde una perspectiva societal.

1. Cohesión intragrupos y entre grupos: tipos de capital social

Robert Putnam (2000) distingue entre dos formas de capital social: aquel basado en relaciones de confianza intragrupo o comunidad (*capital vinculante*)—, y el que se funda en, o resulta de, relaciones de confianza entre grupos, intercomunidades —(*capital puente*), y lo operacionaliza en cinco dimensiones

[3] Sobre las diferentes vertientes teóricas del concepto de cohesión social ver capítulo 1 de este volumen. También Valenzuela (2008).

que dan una idea del alcance del concepto: vida organizacional comunitaria, involucramiento en asuntos públicos (votación en elecciones presidenciales), voluntariado comunitario, sociabilidad informal y confianza social[4]. Si se asume la cohesión social en un sentido societal, no solo grupal, el que importa básicamente es el *capital puente*, ya que altos niveles de asociatividad (*capital vinculante*) pueden darse junto con altos niveles de desconfianza y fragmentación social (Fukuyama 1995). Esto mismo ha sido conceptualizado en términos de la diferencia entre *cohesión social* y *cohesión societal*: esta última está relacionada con la cohesión al nivel de una comunidad, mientras la primera se refiere a redes, relaciones de confianza y patrones de reciprocidad que facilitan la acción colectiva y vinculan a los miembros de comunidades particulares con terceros. Países que son ricos en capital social a nivel de comunidades no son necesariamente cohesivos a nivel societal; también, algunos tipos de asociación pueden ser beneficiosos para la más amplia confianza y armonía societal, en cambio otros no (Green et al. 2003).

Un sistema escolar nacional es la institución crucial en sociedades complejas y desiguales, en tanto permite la construcción de las bases culturales del *capital socialpuente*, sustento de la cohesión societal. También, por cierto, es fundamental en la construcción de las competencias fundantes del *capital socialvinculante*, pero este se establece asimismo sobre otro pilar, el de la socialización familiar y las formas de asociatividad informales intragrupo. En la construcción de las capacidades de relación con *los distintos*, la educación formal es el ámbito institucional decisivo. Y son las capacidades de confianza entre grupos, entre comunidades, a nivel societal, las que permiten procesar conflictos por medios políticos, bajar los llamados costos de transacción en la economía y producir las capacidades de cooperación de un orden cohesivo.

En el análisis que sigue se utilizarán las distinciones anteriores para la observación de los currículos, asociando objetivos y contenidos de ciudadanía política a la formación de capacidades de *capital social puente*, y objetivos y contenidos de civismo y convivencia a la formación de capacidades de *capital social vinculante*. Un factor que, como se verá, discrimina entre los currículos escolares de los siete países estudiados, es el que dice relación con la naturaleza del equilibrio o prioridades que se establecen entre estos dos tipos de objetivos y contenidos.

---

[4] Se ha traducido *bonding capital* como *capital vinculante*; *bridging capital*, como *capital puente*. Cabe observar que esta misma distinción de Putnam es trabajada en la literatura en términos de la diferencia entre *confianza generalizada* o confianza social respecto de personas o instituciones desconocidas, y la *confianza particularizada o interpersonal*.

2. Dirección de la relación, variaciones y paradojas

¿Cuáles son las relaciones entre educación y cohesión social? El análisis de Putnam sobre el capital social en los Estados Unidos muestra que los últimos dos años de *college* hacen el doble de diferencia sobre la confianza y la pertenencia a grupos o asociaciones que los primeros dos años de *high school*, con independencia de género, raza y generación, estableciendo entonces una relación positiva entre educación y capital social. Así, respecto de las personas altamente educadas, Putnam sostiene que «es mucho más probable que sean participativos y tengan confianza, en parte porque tienen una mejor situación económica, pero principalmente por las habilidades, recursos e inclinaciones que les fueron impartidos en el hogar y en la escuela» (cit. en Green et al. 2006: 28). Para el mismo Putnam, como para Coleman, la relación opera asimismo en la dirección inversa, y también positivamente: a mayor capital social o redes comunitarias sosteniendo a estudiantes como a sus escuelas y colegios, mejores resultados educativos (Putnam 2000; Coleman y Hoffer 1987)[5].

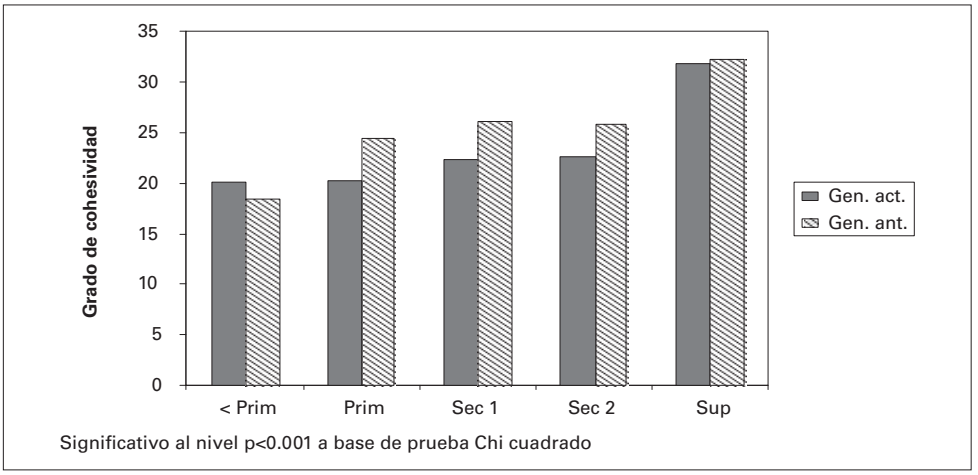
El análisis de los datos de ECosociAL-2007 para Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México y Perú revela el mismo patrón observado por Putnam: a mayor educación, aumenta la proporción de personas cohesivas. Esto resulta de un índice que combina los siguientes indicadores: (1) la confianza que el individuo dice tener en los otros; (2) el sentirse parte de una mayoría; (3) el trabajar por iniciativas comunitarias; y (4) el orgullo patrio (Crouch et al. 2007)[6]. Como revela el siguiente gráfico, la proporción de población urbana cohesiva en los países de ECosociAL-2007 varía entre 18 y 20% en las dos generaciones de personas con una educación inferior a la primaria completa, elevándose a alrededor de 32% entre las personas con educación superior.

---

[5] Sobre la circularidad de los argumentos respecto a capital social y cohesión social, Baron et al. (2000) se interrogan como sigue: «¿Es el capital social una característica de una sociedad floreciente o el medio de lograrla? ¿Es un instrumento, un resultado o un *desideratum*? El capital social es criticado por su circularidad, siendo utilizado tanto como variable explicativa, por ejemplo, en relación a la cohesión social, y como descriptor del mismo fenómeno. (…) Pero se puede argumentar, desde una perspectiva diferente, que el abordaje de capital social es relacional, y nos requiere mirar los fenómenos sociales desde diferentes ángulos simultáneamente de maneras que al menos intenten capturar la naturaleza cambiante de las relaciones. (…) Tales relaciones no pueden ser captadas por ninguna línea de análisis particular, tal como la física nos dice que no se puede medir la velocidad y la posición al mismo tiempo» (Baron et al. 2000: 29).

[6] El puntaje mínimo es 0 si un individuo dice no poseer ninguna de las características referidas y el máximo es 4 si un individuo las posee en gran o bastante medida (dependiendo de la escala usada por cada una de las cuatro variables originales). El porcentaje de los individuos con un valor 3 ó 4 se usa como el índice de cohesividad.

Gráfico I-1
NIVELES EDUCACIONALES Y COHESIVIDAD EN ECOSOCIAL-2007

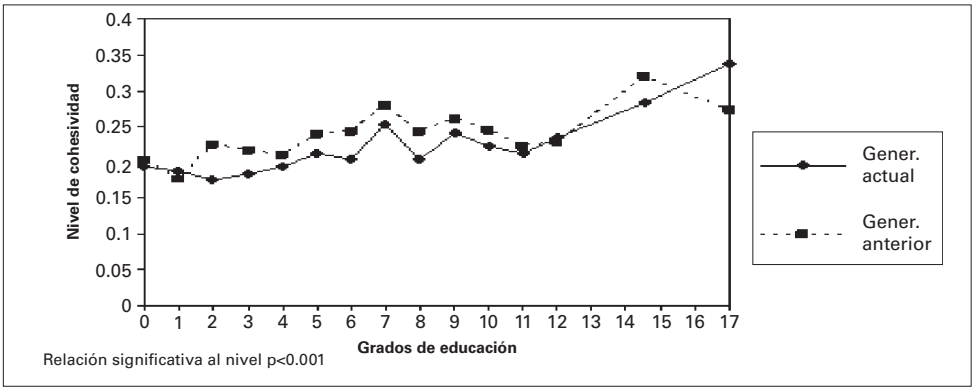


Gen act.: Generación actual
Gen ant.: Generación anterior

Fuente: Crouch et al. (2007) a partir de los datos de ECosociAL-2007.

El mismo análisis, desagregado por años de educación cursado y a base de los datos de Latinobarómetro 2005, revela que no es hasta la educación universitaria, o por lo menos secundaria-alta, donde se nota una relación no solo estadísticamente fuerte, sino sustantivamente fuerte entre educación y cohesividad. Es de notar la sistemática diferencia en ambos gráficos —que provienen de fuentes diferentes—, respecto de la cohesividad en las dos generaciones comparadas, lo que sugiere factores de período, sobre los que se vuelve en la sección final.

Gráfico I-2
RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN Y COHESIVIDAD
(CONJUNTO DE PAÍSES DE LATINOAMÉRICA, 2005)



Fuente: Crouch et al. (2007) a partir de datos de Latinobarómetro 2005.

LA PARADOJA DE ESTADOS UNIDOS

La cohesividad en los individuos o en las comunidades determina en forma directa los niveles de capital social, pero no necesariamente la cohesión social. Esta, como se adujo, involucra no solo redes y confianza *dentro* de grupos sino *entre* ellos, lo que implica significados compartidos y arreglos de poder y distribución de recursos, además de instituciones, ideologías y culturas. Esta distinción es la que ayuda a despejar la paradoja de casos como el de Estados Unidos, que exhibe simultáneamente niveles crecientes de educación y al mismo tiempo una erosión de su cohesión social; vale decir, que pueda exhibir proporciones altas de individuos con disposiciones pro confianza y pro asociación, y al mismo tiempo fragmentación y conflicto a nivel societal.

El capital social no necesariamente escala hacia arriba, desde el nivel de la comunidad hasta el nivel de la sociedad global. La presencia en el nivel individual de cohesividad es condición necesaria, pero no suficiente de la cohesión social, la cual debe ser considerada en términos sistémicos. Como indican Sorj y Tironi (2007: 118-119):

> Cohesión social es la capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolítico (derechos) y sociocultural (reconocimiento), a través de la acción combinada de los mecanismos de asignación del Estado, del mercado, de la familia, de la sociedad civil y de las redes comunitarias.

La definición anterior implica que no hay un modelo único de cohesión social ni que esta se puede concebir como medible en una escala unidimensional. Es lo que encontró la investigación comparada de Green et al. (2006): que los factores clave identificados por la teoría del capital social como decisivos para la cohesión —asociatividad, tolerancia, confianza en otros y en instituciones, civismo y participación política— no covariaban entre países. En particular, que niveles de tolerancia y asociatividad no se asocian en todos los países con alta confianza y bajos niveles de criminalidad. Estados Unidos, por ejemplo, tiene altos niveles de asociatividad y de confianza, pero alto nivel de criminalidad; los países nórdicos, en cambio, exhiben altos niveles de confianza y moderados niveles de asociatividad. «No podemos definir una forma única de cohesión social —concluyen los autores—: parecería que hay múltiples tipos de cohesión social, regímenes de cohesión social diferentes». (Green et al. 2006: 175).

3. Modelo de dos vías: distribuciones y socialización

Los efectos de la educación sobre la cohesión social son multinivel. Ellos están anidados en estructuras, contextos y relaciones sociales que obligan a un análisis que vaya más allá de la noción lineal respecto de qué procesos formativos efectivos afectan positivamente el capital de conocimientos, valores y actitudes de las personas —los que a su vez producen disposiciones al involucramiento social y cívico, afectando positivamente a la cohesión societal. Esta dependerá no solo de lo que porta cada individuo como capital humano, sino también de la comparación de este con los niveles educativos de su grupo, de las configuraciones institucionales que estructuran un orden y, muy decisivamente, de los sistemas de representaciones y creencias que fundan o no la adhesión al mismo.

La hipótesis que se desarrolla en adelante es que la educación impacta sobre la cohesión social a través de dos vías fundamentales: indirectamente, a través de la distribución de competencias (y por tanto de saberes, ingresos, oportunidades y estatus); y directamente, a través de la socialización de la nueva generación en diferentes valores, visiones de la sociedad e identidades (Green et al. 2006).

a) Distribución de la educación, equidad y cohesión social

Cómo una sociedad distribuye los resultados de aprendizaje de la educación tiene correlaciones fuertes y significativas con aspectos de la cohesión social, tales como confianza institucional y general, crimen, y libertades civiles y políticas. Los países que tienen estructuras de distribución de la educación más igualitarias tienden a tener distribuciones de ingreso también más igualitarias y a marcar más alto en una amplia variedad de indicadores de cohesión social. Estas relaciones, empíricamente probadas para casos de países desarrollados, llevan a sostener que «…parecería haber algún tipo de relación causal entre cómo son distribuidas las habilidades y los niveles de cohesión social en las sociedades. Sin embargo, todavía no podemos estar claros acerca de la dirección de la causalidad o los mecanismos exactos» (Green et al. 2006: 180).

Complejiza la noción de tales mecanismos el tener presente que los resultados distributivos de la educación pueden concebirse en términos relativos al grupo de pares, o en forma acumulativa, es decir, que afectan al grupo de pares en su conjunto. Así lo distingue recientemente el proyecto *Understanding the Social Outcomes of Learning* de la OECD (2007). Este informe señala que habría un *modelo relativo o posicional*, que implica que la educación tiene un efecto no solo a través del cambio o desarrollo del sujeto, sino también a través del cam-

bio de la posición del individuo en la jerarquía de relaciones sociales. El cambio de posición es gobernado por condiciones estructurales del contexto que no son influenciables fácilmente por los individuos. Este modelo daría cuenta de efectos como la desvalorización de las credenciales educativas en la educación superior por la expansión radical de sus cupos, o caídas en las tasas privadas de retorno en distintos niveles de la educación, a medida que la expansión de las matrículas cambia la selectividad o grado de distinción de sus egresados (Bourdieu 1977).

Habría asimismo un *modelo acumulativo*, que se funda en la premisa de que el grupo de pares importa. El efecto social de la educación es en este caso condicional con el nivel educativo promedio de los pares y/o grupos contiguos. Esto significa que ciertos resultados asociados a la educación solo son probables de materializarse entre grupos con niveles similares de logros educativos, y que la prevalencia de los efectos se incrementará con el nivel promedio (OECD 2007). Es este modelo el que habría que tener presente para explicar situaciones en que, por inequidad en los logros educativos, la mayor educación no produce mayor confianza en los otros. A nivel agregado, se puede concluir que a mayor inequidad en los logros educativos, menor confianza entre los miembros de los distintos grupos, lo que conduciría a una menor cohesión social.

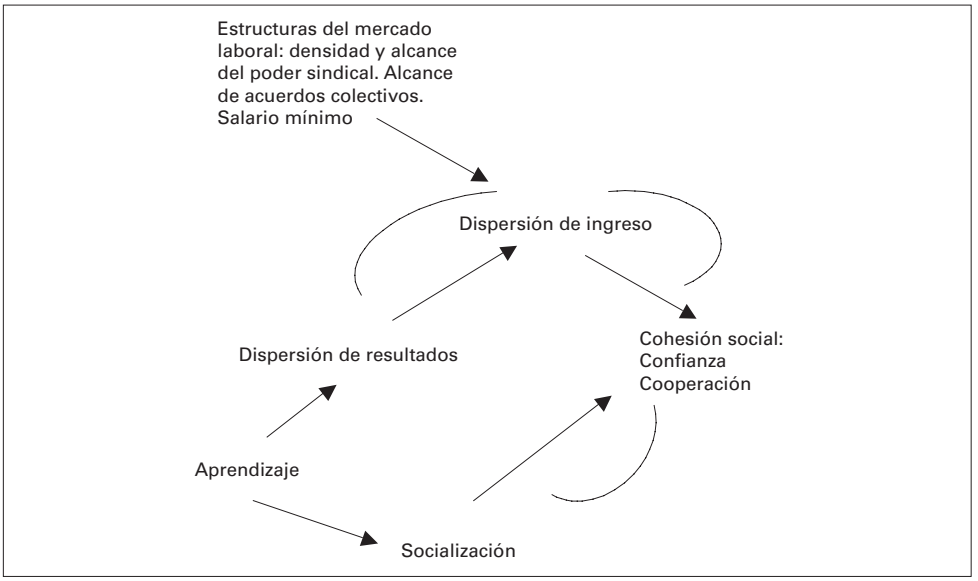
b) Socialización de las nuevas generaciones

Emile Durkheim proveyó la primera teorización sistemática del rol histórico y función social de la educación en la sociedad moderna, la que concibe en términos de integración social. De acuerdo a este padre fundador de la sociología «la sociedad solo puede existir si entre sus miembros hay un suficiente grado de homogeneidad. La educación perpetúa y refuerza esta homogeneidad fijando en el niño, desde el comienzo, las similitudes esenciales que la vida colectiva demanda» (Durkheim 1993: 51).

Desde esta perspectiva las claves educacionales de la cohesión se juegan en los significados compartidos que la enseñanza es capaz de inculcar, y la comunidad simbólica que por este medio construye. Para Durkheim, la escuela republicana debía establecer esta comunidad simbólica en referencia a la nación o a la patria; apelando a principios universales, por encima y al abrigo de las divisiones de la vida social, trascendiendo la contienda de intereses y los particularismos de las costumbres (Dubet 2006). Aquí, la educación impacta socialmente a través de la transformación del sujeto y sus competencias y disposiciones. Se trata, usando los términos del estudio OECD (2007) antes mencionado, de un *modelo absoluto* de resultados sociales de la educación.

El conjunto de relaciones aludidas y las dos vías fundamentales de impacto de la educación sobre la cohesión social han sido modeladas por Green et al. (2006) en los términos de la Figura I-1.

Figura I-1
EFECTOS DEL APRENDIZAJE SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL: MODELO DE RELACIONES



Fuente: Green et al. (2006), gráfico 1.10.

Los efectos distributivos de la educación y su impacto sobre la cohesión social son inseparables del abordaje de las estructuras de distribución del ingreso, íntimamente ligadas a su vez a los mercados laborales y las relaciones de poder que regulan los mismos[7]. Asimismo, los efectos de socialización o de construcción de capacidades, disposiciones, sentidos y significados en los sujetos, impactan directamente sobre los niveles de confianza y cooperación cívica sobre los que se cimenta la cohesión social de una sociedad.

En las secciones siguientes se analizará la evolución reciente de las políticas públicas en educación en Latinoamérica y el impacto de las mismas sobre los sistemas y prácticas educativas desde la perspectiva de la cohesión social, lo que llevará a examinar tanto la distribución de sus resultados, como su impacto sobre los sujetos en términos de socialización.

[7] Ver capítulo 4 de este volumen.

II. Políticas públicas, distribución de la educación y cohesión social en América Latina

La base sociocultural de la cohesión social tiene directa relación con la naturaleza y extensión de lo compartido por los grupos como experiencia común. La extensión social y duración temporal de una experiencia escolar común posee desde esta perspectiva una importancia decisiva al constituir la condición fundamental para el funcionamiento de una sociedad compleja y diversificada: la existencia de unas capacidades comunicativas compartidas. Desde este punto de vista, la pregunta que se debe formular respecto de las políticas educacionales de la última década y media en Latinoamérica alude al impacto que ellas han tenido tanto en la expansión como en la distribución de lo *común*, vía la experiencia educativa de las mayorías.

Como se ha mencionado, el período del cambio de siglo no tiene precedentes en términos de activismo público y privado en educación. Con diferencias sustanciales entre países, los procesos de reforma tienen, sin embargo, una marca compartida: todos ellos coinciden con el período más largo de la historia de la región de gobiernos elegidos por la vía democrática, un accionar estatal profundamente influido por modelos de ajuste estructural y liberalización económica —que acompañan al llamado «consenso de Washington»—, y la influencia cultural de las presiones que traen consigo la globalización y el advenimiento de la sociedad de la información.

En este marco mayor, las políticas educacionales del período 1990-2005 presentan al menos cinco componentes distintivos: 1) expansión y racionalización del gasto; 2) descentralización de la gestión; 3) programas focalizados en categorías de la población; 4) reformas curriculares; 5) sistemas de evaluación de resultados, información y rendición de cuentas. (Gajardo 1999; Kaufman y Nelson 2005; PREAL 2006; Carnoy 2007; Grindle 2007). En esta sección se examinarán los tres primeros componentes (el cuarto se analizará en la siguiente) con el propósito de reflexionar acerca de sus impactos sobre la cohesión social.

1. Evolución y asignación del gasto

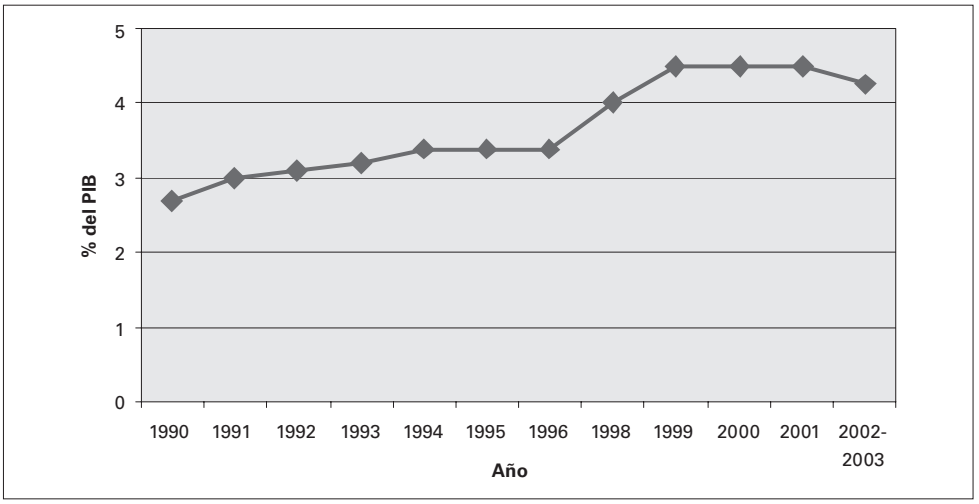
El nivel y evolución del gasto en educación es, simultáneamente, un retrato de las prioridades gubernamentales y el marco condicionante básico de sus posibilidades de expansión. Desde ambos ángulos, y para el conjunto de la región, el período reciente brinda alta prioridad a la educación y expansión del gasto. Como proporción del PIB, el gasto público en el sector aumentó de 2,7% en

1990 a 4,3% en el período 2002-2003, tal como muestra el Gráfico II-1. Comparado con el resto del mundo, el nivel alcanzado es superior al promedio de los países de ingresos bajos y medios; se estima que si a esto se agrega el gasto privado, el porcentaje del PIB destinado a educación en Latinoamérica llega incluso al 10% (PREAL 2006).

En el período considerado, el gasto por alumno subió en la mayoría de los países de la región. El mayor gasto es asimismo sometido a procesos de estandarización y racionalización que acompañan la modernización de la gestión en el marco de procesos de descentralización de la misma. El caso de algunos países es ilustrativo: Chile asigna recursos sobre la base de una subvención por alumno idéntica en todo el país, a la que agrega luego factores pro equidad; Brasil modificó el mecanismo de asignación a estados y municipios, sobre la base del cálculo del costo anual por alumno, modificando patrones históricos de desigualdad al respecto; en Argentina, se observan dinámicas similares de reparación de inequidades entre provincias, aunque inefectivas (Carnoy et al. 2004); y Colombia especifica los rubros en que las unidades descentralizadas pueden gastar fondos de transferencias centrales (Filgueira et al. 2006).

Gráfico II-1

GASTO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB, PROMEDIO LATINOAMÉRICA (1990-2003)



Fuente: PREAL (2006).

En términos simplificados, se puede concluir que el mayor gasto y el mejoramiento de su asignación, en términos de equidad entre unidades administrativas y territorios, apuntaron tanto a la expansión de las oportunidades educativas

como a la mejora de su distribución. Ambos objetivos se han visto reflejados en el período en una expansión marcada de coberturas y un aminoramiento de las desigualdades educativas en términos de años de educación completados por diferentes grupos de ingreso.

2. Cambio en el papel del Estado

En términos de reformas institucionales, el proceso más importante y de mayor presencia en las reformas educacionales recientes de la región es la descentralización. El traspaso de poder y responsabilidades desde el gobierno central se ha entendido de diferentes maneras en los distintos países: como transferencia hacia gobiernos subnacionales, como es el caso de Chile, Argentina y Brasil; como transferencia a una combinación entre gobierno nacional y gobierno subnacional, como en Colombia y Bolivia; o un traspaso directo a las escuelas, como es el caso de Nicaragua y El Salvador (Di Gropello 2004). Como sea, la descentralización tiene significados vastos y contradictorios desde una perspectiva de cohesión social. Ella da origen a un profundo cambio en el funcionamiento del Estado y de su modelo de acción en el campo de la educación. El modelo histórico de construcción de identidad y cohesión social a través de la educación basado en la homogeneidad, la verticalidad y el control centrales, comienza a combinarse (de maneras cuya consistencia varía grandemente entre los diferentes países) con otro modelo, todavía en ciernes, pero cuyo *leit-motiv* es la diversidad, la horizontalidad y el control local (Iaies y Delich 2007)

El proceso de descentralización descrito implica un cambio histórico. Para las élites del siglo XIX, la educación pública fue el instrumento fundamental de creación y desarrollo de la nación a través de la inculcación de un ideario moral que tenía a la misma nación y su unidad como referente primordial. La noción de una experiencia formativa común, universal e idéntica para todos, que disuelve particularismos de todo tipo en el crisol de la escuela pública, ordenó la organización centralizada de la provisión de educación y los atributos acompañantes de instituciones, normativa, currículum y formación de profesores definidos nacionalmente y de acuerdo a normas comunes. El término *normal* ordenó la mayoría de los atributos de la educación pública: *la norma* de construcciones, pupitres y materiales educativos; las *escuelas normales* para la formación de los maestros; la *normativa curricular*; la *norma burocrática* única y de aplicación nacional para regimentar al servicio educativo en su conjunto, en la lógica jurídica y burocrática de igualdad de todos ante la ley.

EDUCACIÓN Y CONSTRUCCIÓN NACIONAL

Para las élites latinoamericanas del siglo XIX y gran parte del XX, la construcción de los Estados nacionales era sinónimo de integración de la población a la nación; esto es, a un marco institucional y a unos códigos instrumentales y expresivos comunes (Iaes y Delich 2007). La educación ocupaba un rol central en esta estrategia. Ella *debía* transmitir a los alumnos un fuerte sentimiento de pertenencia a la nación, por encima de filiaciones e identidades particulares. La escolarización masiva, que concentró buena parte del esfuerzo público en educación a lo largo del siglo XX, consiste en la expansión de las coberturas, primero en primaria y hacia fines de siglo, en secundaria; y la socialización en los valores de la vida urbana y transmisión de saberes mínimos para la integración social y laboral. Como señalan Iaes y Delich (2007: 15), «la lengua escrita, el cálculo y los saberes vinculados a la historia y la geografía nacionales, fueron los principales componentes de esos diseños. Sobre todo, dichos saberes eran los únicos admitidos y se impartían por encima de todo contexto cultural; es por esto que garantizaban, efectivamente, que en todas las escuelas y todas las aulas del país, todos los niños hicieran lo mismo».

Con ese objetivo, institucionalmente el sector educativo se organizó en términos de una conducción centralizada, con una cabeza que tomaba decisiones únicas y universales; una estructura vertical con toma de decisiones solo en la cúpula que debía »bajar» prescripciones claras y sin espacio de interpretación; un alto grado de regulación a través de normas detalladas, específicas y fácilmente auditables; un currículum y libro de texto únicos, instrumentos clave de la homogeneización; unas directrices didácticas detalladas[8]; y una permanente presencia de rituales que celebraban a la Nación y exaltaban los sentimientos primarios de un espíritu nacional, al punto de ocupar un lugar prominente en la experiencia escolar común.

[8] «Los libros del docente en México, los artículos didácticos del *Monitor de la educación común* en la Argentina, fueron ejemplos de lo explícitas que eran esas directivas y las formas bajo las cuales eran presentadas. También podemos pensar en que la puntualidad de las directrices didácticas se debía a la evaluación de la escasez de recursos humanos capacitados puesto que, como resulta obvio, era muy difícil capacitar al mismo ritmo que requería un sistema con altísimo grado de crecimiento. La falta de maestros obligaba a incorporar idóneos, o maestros de muy bajo nivel de formación. Mientras los sistemas desarrollaban dispositivos de formación, requerían de perfiles que asumieran las tareas del aula, y la debilidad de algunos de esos perfiles podría explicar la decisión de entregarles «guiones» pautados de lo que debía ocurrir en las aulas» (Iaes y Delich 2007: 18).

En síntesis, puede sostenerse que, en su desarrollo original, las características constitutivas de los sistemas educativos, más allá de notorias diferencias entre países, provienen

> (…) del hecho de que aquellos sistemas estaban plenamente avalados por una cultura política que priorizaba la cohesión de la sociedad nacional, por modelos de gestión de política pública orientados a lograr la homogeneidad y por el grado de legitimidad con que se desarrolló el proceso general de construcción de la dirigencia que ejercía el poder central a nivel nacional, cuya fuerza se transmitía «desde arriba», y llegaba «hasta abajo», invistiendo la autoridad de los maestros (…) (Iaes y Delich 2007: 19).

3. Descentralización y focalización

Al iniciarse la década de 1990, CEPAL y UNESCO elaboran un diagnóstico crítico de los sistemas nacionales de educación, capacitación, e investigación científica y tecnológica de Latinoamérica, y desarrollan una propuesta de cambio que equivale a la formulación de un nuevo paradigma de políticas en educación para la región. Esto se basó en un juicio sobre el período que va desde la posguerra hasta fines de los años ochenta: se habían alcanzado grandes logros en el acceso, pero estos estaban segmentados socialmente y con resultados de aprendizaje de deficiente calidad, desconectados de los requerimientos de la sociedad (CEPAL-UNESCO 1992). En el centro del diagnóstico está una crítica a la institucionalidad y gestión centralizada y burocrática de los sistemas escolares y su creciente desconexión con los nuevos requerimientos del desarrollo socioeconómico. Este diagnóstico definió como factores específicos a resolver la administración de los sistemas, que «se han ido burocratizando al punto de haberse transformado cada una en un segmento cerrado que no le rinde cuentas a nadie salvo a sí mismo», y llevando a una «la radical separación entre el sistema de formación de recursos humanos y las necesidades del desarrollo» (CEPAL-UNESCO 1992: 77).

a) Cambios en la estrategia: descentralización

El camino por delante que surge de tal diagnóstico es el de la descentralización y la autonomía de los centros. Adicionalmente, se plantea el tránsito desde políticas orientadas a producir la homogeneidad hacia otras que promuevan la diversidad; el giro desde la norma y las respuestas lentas y uniformes hacia las

iniciativas *bottom-up*, con incentivos y apoyos institucionales orientados a fomentar la flexibilidad de los sistemas y sus capacidades de respuesta rápida[9].

La nueva estrategia propuesta tuvo como objetivos clave la competitividad y la ciudadanía (esta última con explícita referencia a la equidad y la cohesión social), mediante la descentralización de la gestión de los sistemas y su apertura al medio externo. Esta estrategia recibió un impulso fundamental para su implementación a través de los proyectos de mejoramiento de la calidad y equidad financiados total o parcialmente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El *rationale* de estos proyectos viene de categorías propias de la economía, que fundamentan la descentralización de la educación a base de mejoramientos de la eficiencia técnica y social de la gestión, para lo cual es necesario mejorar el flujo de información para la toma de decisiones acercando al decididor respecto al problema, y mejorar la *accountability* acercando al mandante al mandatario o cliente/agente (Winkler y Gershberg 2000; World Bank 2004; Di Gropello 2004).

Desde la perspectiva de la cohesión social, los efectos de los procesos de descentralización son ambivalentes. Por un lado erosionan el poder unificante e igualizador del centro de los sistemas, y por lo mismo, crean un terreno favorable para la expansión de las inequidades de base, lo cual por cierto tiene efectos negativos sobre la cohesión. Por otro lado, los procesos de descentralización pueden traer mayor eficiencia, participación y *accountability*, lo que podría ser positivo para la cohesión. Con todo, los efectos potenciales de la descentralización sobre la cobertura, calidad y relevancia de la educación son superiores que sus efectos sobre la cohesión, en especial si las energías locales se despliegan en sociedades altamente desiguales y donde el Estado tiene capacidades menguadas de nivelar las diferencias en el campo de juego.

Este cuadro de resultados ambivalentes de la descentralización desde el punto de vista de la cohesión, aunque sesgados hacia un impacto negativo, no es completo si no se los considera junto a las políticas de focalización.

b) Cambios en la estrategia: focalización

La implementación estatal de programas educativos focalizados en grupos específicos con desventajas, sean sociales o educativas, caracteriza también a las políticas del período. Programas como *Escuela Nueva*, de Colombia, *900 Escuelas* de Chile,

[9] *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (CEPAL-UNESCO 1992) es probablemente el documento de mayor influencia en el pensamiento de las élites gubernamentales responsables de las más importantes reformas de sistemas educativos en la región en la década de 1990.

Plan Social de Argentina, *Bolsa Escola* de Brasil, *Abatir el Rezago Educativo* (Programa PARE) de México, entre decenas de otros a lo largo y ancho de la región, representan un nuevo paradigma de acción estatal en educación. El origen de estos programas radica en el descubrimiento de que las normas universales en este ámbito favorecen a quienes ya son los más favorecidos, y que la producción de resultados de aprendizaje comparables entre grupos con muy distintos capitales culturales de origen supone experiencias educativas diferenciadas. Los programas, en general, logran buenos resultados, tanto en términos de inclusión como en términos de calidad o resultados de aprendizaje, contribuyendo a aminorar distancias entre los logros de los más desfavorecidos y los promedios nacionales (Carnoy 2007).

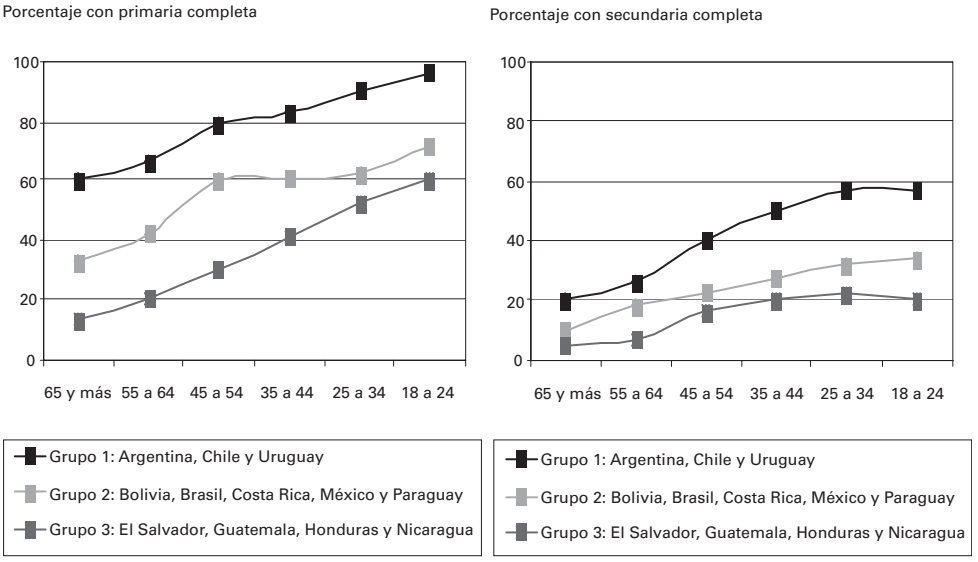
Es necesario destacar la ambivalencia de los programas focalizados en términos de lógicas de integración sociocultural. Por un lado representan la priorización estatal de metas de inclusión y equidad. Por el otro, sin embargo, representan un declive de las capacidades de integración simbólica que representaba el accionar estatal en el paradigma homogeneizador y centralista histórico, ahora centrado en la diferenciación y especialización de sus metas, medios e instituciones, sumado al cambio de su *ethos* legal-nacional por una lógica de industria de servicios (Dubet 2006).

En el balance global, ¿cuáles serían los resultados en términos agregados de las tendencias hacia la fragmentación y diversificación que conllevan los procesos de descentralización, por un lado, y los procesos de inclusión empujados por los programas focalizados de atención educativa a la pobreza y la marginación, por el otro, en un marco de expansión de las coberturas de los sistemas y extensión de la escolaridad obligatoria en la mayoría de los países?

4. Distribución de la educación

En términos de distribución social de la experiencia educativa, el balance global es inequívoco: en la región ha habido una expansión sustantiva de la experiencia educacional común, con un impacto claro en la disminución de la desigualdad educativa en términos de años de escolaridad y en la aceleración de los procesos de movilidad educativa intergeneracional. Esta dinámica se funda en una expansión radical y consistente a lo largo de 30 años de la cobertura educacional. El Gráfico II-2 ofrece una visión comparada de la completación de estudios entre distintas generaciones de tres grupos de países, categorizados según su patrón de expansión de la escolarización primaria y secundaria. En el caso del grupo de países de mayor cobertura —Argentina, Chile y Uruguay—, se observa que el 20% de los abuelos, el 40% de los hijos y el 60% de los nietos entre 18 y 24 años terminó su enseñanza secundaria.

Gráfico II-2
COMPARACIÓN DE COMPLETACIÓN DE ESTUDIOS PRIMARIOS Y SECUNDARIOS POR GRUPOS DE EDAD PARA TRES GRUPOS DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (2006)



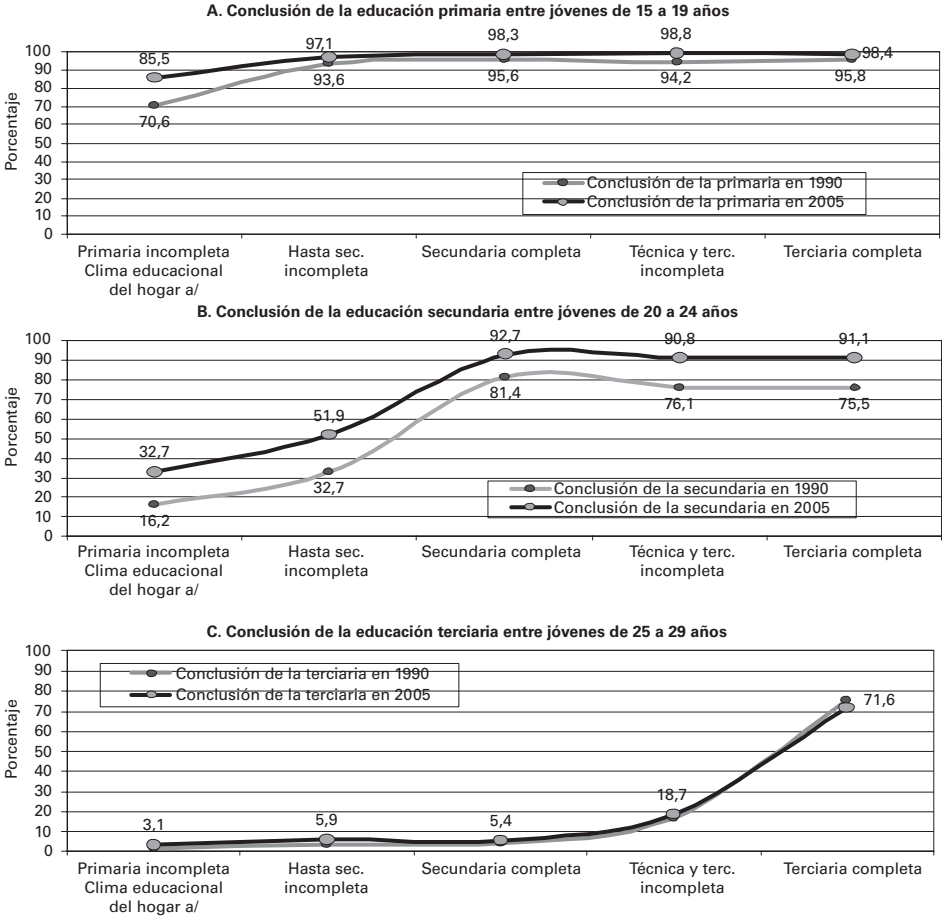
Fuente: IIPE-OEI (2006), gráfico 5.

La extensión sustantiva de la experiencia educativa en término de años de escolarización de las nuevas generaciones es, sin embargo, diferenciada socialmente, tal como lo muestra el Gráfico II-3. En él se observa cómo la expansión de las coberturas educativas, medida a través de la conclusión de estudios en los niveles primario, secundario y terciario, en el conjunto de la región (18 países) en el período 1990-2005, es estructurado según el nivel educacional de los padres. En el nivel primario hay un incremento de la proporción que concluye este nivel entre los hijos de padres con menor nivel educativo (primaria incompleta), acortando la brecha con el resto; en el nivel secundario hay un aumento generalizado de los que concluyen, como lo muestra el alza del conjunto de la distribución correspondiente a 2005, comparada con la curva que representa la distribución de 1990, con mantención, sin embargo, de las diferencias que afectan especialmente a los dos grupos cuyos padres tienen menor educación (primaria incompleta y hasta secundaria incompleta). No se registran mejorías en la educación terciaria, en la que las dos curvas prácticamente coinciden.

Gráfico II-3

EVOLUCIÓN DE LA CONCLUSIÓN EDUCATIVA ENTRE JÓVENES DE DISTINTOS GRUPOS DE EDAD SEGÚN EL CLIMA EDUCACIONAL DEL HOGAR-COMPARACIÓN DE DOS DÉCADAS

(Porcentaje para 18 países de América Latina)



a/ Promedio de años de estudio del jefe de hogar y su cónyuge, como aproximación a la educación de los padres.

b/ La información referida a la comparación 1990-2005 excluye a Guatemala, y considera ocho ciudades principales y El Alto en Bolivia, y las zonas urbanas de Argentina, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

Fuente: CEPAL (2007b), gráfico III.7, p.23, sobre tabulaciones especiales de las encuestas a hogares de los países.

Se puede así concluir que una resultante fundamental de las políticas educacionales de la última década y media es el aumento de las coberturas y la retención escolar, en términos que cambian sustancialmente el nivel de desigualdad educativa en años de educación completados entre la generación actual y la precedente. Este cambio generacional radical de la desigualdad lo ilustra muy bien la Tabla II-1.

Tabla II-1
CAMBIOS GENERACIONALES EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA EDUCACIÓN
(En cuanto a grados completados)

	Coeficiente Gini de grados de educación Generación de padres	*Coeficiente Gini de grados de educación Generación actual*
Argentina	0,47	0,22
Bolivia	0,74	0,38
Brasil	0,56	0,40
Colombia	0,55	0,34
Chile	0,44	0,21
Ecuador	0,47	0,34
México	0,60	0,34
Costa Rica	0,53	0,36
El Salvador	0,62	0,51
Guatemala	0,72	0,55
Honduras	0,72	0,48
Nicaragua	0,74	0,48
Panamá	0,54	0,31
República Dominicana	0,59	0,39
Paraguay	0,45	0,31
Perú	0,67	0,37
Uruguay	0,41	0,25
Venezuela	0,63	0,26
Promedio	0,58	0,36

Fuente: Crouch et al. (2007) a partir de datos de Latinobarómetro 2005.

La Tabla II-1 exhibe los coeficientes Gini de los grados de educación manifestados por los entrevistados en la encuesta Latinobarómetro 2005, y lo que ellos señalan respecto al grado de educación de sus padres. Los datos son reveladores de un cambio sustancial: se registra una mejoría de 22 puntos porcentuales (37%) en la igualdad de la distribución de los grados completados de una generación a la otra. La movilidad educativa intergeneracional medida por ECosociAL-2007 es consistente con los antecedentes referidos. La evidencia recolectada por esta encuesta indica que la proporción de hombres de 25 años y más que reporta tener un nivel educativo mayor que sus padres alcanza el 46%, mientras que las mujeres que declaran lo mismo respecto de sus madres, un 49% (Valenzuela et al. 2008).

En la generación anterior, indican Crouch et al., «la distribución de los grados de educación era más o menos igual o peor que la distribución del ingreso (que oscila, y hace décadas oscila, alrededor de 0,55 en América Latina), hoy la distribución de los grados completados marca 20 puntos porcentuales mejor

que la distribución del ingreso» (Crouch et al. 2007: 14). Esto tendría algún impacto sobre la proporción en la población de individuos cohesivos[10]. Los autores estiman que una mejoría de 20 puntos en la desigualdad educacional generaría una mejoría de unos siete puntos en el porcentaje de gente que es cohesiva. Este impacto no es leve, «ya que el porcentaje promedio de 'cohesividad' (para el conjunto de países de la región) es de 22%. Un aumento de 7 puntos, cuando el promedio es 22, es altamente significativo» (Crouch et al. 2007:14).

En fin, el gran progreso en la distribución de la educación parecería tener un efecto claramente positivo sobre la cohesión societal. Esto está en línea con el análisis y la evidencia internacional comparada de Green et al. (2006).

III. Experiencia educativa, currículo y cohesión

La segunda vía de impacto de la educación sobre la cohesión social es la socialización en determinadas competencias, valores e imaginarios, los cuales pueden facilitar o no la cooperación y la cohesión. En esta sección se aborda primero el currículo oficial, que define las oportunidades de aprendizaje que organizará el sistema escolar nacional. Desde la perspectiva de la cohesión social es de importancia capital evaluar las características del imaginario común al que recurre para establecer los significados compartidos, bases de la confianza y la cooperación cívica.

1. Límites del análisis y metodología

En lo que sigue se compararán currículos oficiales, es decir, la prescripción de lo que el sistema escolar debe facilitar como oportunidades de aprendizaje. Las características político-institucionales de la generación del currículo en cada país constituyen un tema vertebral para responder interrogantes sobre su representatividad, legitimidad y efectividad (o sea, en su «bajada» a las aulas): estos aspectos, sin embargo, aquí no son abordados. Por otro lado hay que tener presente que el currículo oficial no es sinónimo de currículo implementado —es decir, transformado en prácticas de aula por los profesores— y menos logrado o incorporado como aprendizaje por niños y jóvenes. Dado los límites de este trabajo, esta evaluación también está ausente.

---

[10] Como se recordará, el índice de cohesividad fue propuesto por Crouch et al. (2007), e incluye los siguientes indicadores: (1) la confianza que el individuo dice tener en los otros; (2) el sentirse parte de una mayoría; (3) el trabajar por iniciativas comunitarias; y (4) el orgullo patrio.

En lo que sigue, el análisis se restringe al currículo prescrito. El valor del mismo —a pesar de su distancia respecto de las dos traducciones que experimenta en su paso a las aulas y a la incorporación en las personas vía aprendizaje— está en que tal prescripción curricular refleja en forma elocuente la definición que una sociedad hace sobre lo que juzga esencial transmitir a la próxima generación, es decir, su propio futuro como sociedad. Simultáneamente, constituye el marco regulador clave de la experiencia educativa que organizan los sistemas escolares públicos, al definir los objetivos y contenidos que enmarcan el quehacer de los profesores, los contenidos de los libros de texto y la evaluación, y en los sistemas más coherentes, también la formación inicial de los profesores y las actividades de educación continua de los mismos. Si el currículo logrado, incorporado en las personas, es traducción del prescrito, bien vale la pena comenzar por este al examinar consecuencias de la experiencia educativa sobre la cohesión social.

La experiencia escolar prepara explícitamente para la vida en común, tanto con otros inmediatos (*capital social vinculante*) como con otros lejanos (*capital social puente*). El currículo prescrito de un sistema escolar nacional, como definición oficial de los objetivos y contenidos formativos de tal experiencia, corresponde a la visión de la sociedad sobre sí misma que se procura transmitir a la nueva generación y, por tanto, acerca de tal vida en común y sus nociones y valores constitutivos.

Se analizan a continuación las definiciones curriculares nacionales de siete países de la región, con el propósito de compararlas en términos de sus orientaciones y prioridades respecto a dimensiones relevantes para la vida en común y por tanto para la cohesión social; estos países son México, Guatemala, Colombia, Brasil, Perú, Argentina y Chile, los mismos cubiertos por ECosociAL-2007. Aunque las denominaciones varían, así como también las formas de organizar objetivos y contenidos de aprendizaje, las áreas examinadas del currículo son las de historia y ciencias sociales, educación cívica y lenguaje, y en algunos casos, ética y orientación. Asimismo, se abordarán los objetivos transversales del currículo, que en muchos casos concentran las definiciones nacionales sobre los valores y competencias relacionales a inculcar.

La pregunta que guía el análisis es si las oportunidades de aprendizaje, que el currículo define, contribuyen o no a generar en la nueva generación los conocimientos, habilidades y disposiciones que favorecen la cohesión social, entendida esta a nivel macro, es decir, de la sociedad en su conjunto. Esto lleva a interrogarse por tres dimensiones del currículo, dirigido explícitamente a la formación para la vida en sociedad. En primer término, cuál es la presencia que tienen en el mismo los objetivos y contenidos que apuntan a una identidad

común o comunidad moral; vale decir, aquello que trasciende grupos y modos de vida particulares. Segundo, cómo se combinan en las prescripciones del currículo, objetivos y contenidos referidos a ciudadanía, es decir, a las relaciones de los sujetos con la política y el Estado, comparados con aquellos referidos al civismo o las relaciones sociales interpersonales, intragrupo o locales. Por último, cuál es la visión en el currículo del pasado y del futuro de la sociedad en cada caso —observable en su tratamiento de la historia nacional—, relato clave para la identidad y la cohesión.

Estas interrogantes dan lugar a las siguientes cuatro categorías analíticas, que se utilizarán para examinar comparativamente los currículos de los siete países de la región referidos.

- La primera categoría, *sociedad y nación*, contiene las definiciones de los distintos currículos de los países sobre la idea de sociedad mayor que articula el currículo, y de si el referente vinculante del conjunto es o no el concepto de nación.
- La segunda categoría, *historia*, rescata las relaciones con la propia historia que el currículo escolar busca comunicar a la nueva generación. Esta puede ser celebradora de un origen y trayectoria que es base de identidad y unidad, o estar ausente como referencia, y, en cambio, el referente de identidad y unidad estar en el futuro, como proyecto a construir. Hay en esta polaridad un sentido adicional: la historia como mito, o la historia como base de reflexividad (Koselleck 1993; Wineburg 2001).
- La tercera categoría, *ciudadanía*, se refiere a la presencia e importancia relativa de objetivos y contenidos relacionados con la formación ciudadana o educación cívica tradicional: la preparación para la participación política a través de la educación en el conocimiento y valoración de las instituciones y procedimientos constitutivos de la organización democrática del poder. En términos de las distinciones sobre capital social mencionadas al inicio, ¿cuánto hay en el currículo directamente conectado con la preparación en las competencias para el *capital social puente*?
- La cuarta categoría de descripción y comparación de los currículos, *civismo-convivencia*, rescata la presencia e importancia relativa (en especial comparada con la categoría anterior) de objetivos y contenidos referidos a la sociabilidad primaria como a las relaciones en grupos locales o comunitarios. En términos de tipos de capital social, la categoría rescata objetivos y contenidos orientados a formar en las competencias del capital vinculante.

2. Análisis y resultados

La Tabla III-1 especifica, respecto de cada una de las categorías mencionadas más arriba, los resultados de un análisis de contenido de los currículos oficiales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú, para los grados finales del nivel primario (Cox et al. 2007).

Tabla III-1
ÉNFASIS FORMATIVO DEL CURRÍCULO CIUDADANO EN 7 PAÍSES 1993-2005

	Argentina	*Brasil*	*Chile*	*Colombia*
Sociedad y nación	Valoración identidad nacional, (CBC); «abierta, respetuosa de la diversidad». (NAP) Énfasis en «perspectiva regional latinoamericana» (Ley 2006).	Sin referencia a la nación. Visión de sociedad multicultural y pluriétnica.	Valoración identidad nacional en contexto globalización.	No hay referencia a nación histórica, solo como proyecto. Visión crítica de sociedad de exclusión, corrupción y violencia. Énfasis en proyecto de sociedad pacífica, tolerante, respeto DD.HH., democrática.
Historia	«construcción de memoria colectiva (…) respecto del quiebre del orden constitucional y terrorismo de Estado (…) para generar reflexiones y sentimientos democráticos, defensa Estado de Derecho y vigencia DD.HH.». Habilidades investigativas (CBC y NAP).	Sin relato nacional; énfasis en perspectivas sociales y económicas. Tratamiento reflexivo (lógicas de poder e intereses) de los procesos de conformación del Estado.	Énfasis en historia reciente de quiebre democrático para el fortalecimiento de «principios democráticos, aceptación del pluralismo (…) y respeto de los DD.HH.».	Saber histórico como relativo y en construcción permanente: visión reflexiva.
Ciudadanía	Énfasis en instituciones y procesos políticos: democracia, organización del Estado, organización Federal de la Nación; la Constitución; Derechos, garantías y su relación con deberes y responsabilidades (CBC y NAP).	No es el foco (solo 2 de 9 contenidos): comprensión del proceso legislativo; y estudio del proceso histórico (lógicas de poder) de construcción del Estado.	Importancia a contenidos sobre nación, Estado, gobierno y régimen político, soberanía y representación.	Escasa referencia a este ámbito (limitadas a características del Estado de derecho y estado social de derecho).
Civismo-convivencia	Comunicación de experiencias emocionales; deberes y responsabilidades en la convivencia. Desarrollo sociocomunitario (CBC 1995).	Ámbito focal: valores de respeto mutuo, justicia, solidaridad, diálogo; reconocimiento del valor de la propia cultura; vida escolar como participación en espacio público; práctica y valoración DD.HH.	Ámbito presente pero subordinado —«democracia en la vida social». Diseño y ejecución de proyecto de acción social comunitaria.	Foco del currículo, centrado en relaciones interpersonales y grupales — y una convivencia basada en la valoración de la diferencia, la tolerancia, y la elaboración comunicativa del conflicto y sus fuentes.

	Guatemala	*México*	*Perú*
Sociedad y nación	«Conciencia crítica de la realidad guatemalteca». Sociedad multiétnica, multicultural y multilingue; «que se está desarrollando como una nación justa, democrática, pluralista y pacifista» (2005).	Centralidad conciencia nacional y soberanía. Sociedad en transición: «(…) dejando de concebirse a sí misma como culturalmente homogénea». Realidad y valoración del multiculturalismo.	Identidad nacional sustentada en la diversidad cultural, étnica y lingüística. Sociedad proyectada-deseada (no se afirma tradición): «democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz».
Historia	Historia para «sentido crítico frente a situaciones del pasado y del presente», para conciencia de desafíos futuros. (Historia para reflexividad)	Historia (como conocimiento y reflexión sobre «la personalidad y el ideario centrales en la conformación de nuestra nacionalidad»); clave para «adquisición de valores éticos personales y de convivencia social y a la afirmación consciente y madura de la identidad nacional» (1993). Historia llega en primaria hasta 1964; en secundaria hasta 2000. En secundaria (2005), se centra en la «formación de una conciencia histórica para la convivencia».	No se usa historia para relato nacional. Estudio de grandes procesos sin énfasis en reflexividad.
Ciudadanía	Ámbito importante: «unidad en la diversidad» y «vida en democracia y cultura de la paz» como ejes. Formación cívica; DD.HH.	Foco de asignatura específica: educación cívica: democracia como forma de gobierno, la Constitución, la justicia; funciones de las instituciones políticas; idea de Estado-nación.	Significativa presencia de contenidos de valoración de la democracia y los DD.HH.; estudio de la Constitución, funciones de gobierno, generación de las leyes.
Civismo-convivencia	Ámbito importante: género y autoestima; educación en valores sociales y cívicos; organización y economía familiar; relaciones intergeneracionales.	No hay objetivos y contenidos en este ámbito.	Significativa presencia de contenidos para el fortalecimiento en la convivencia de valoración de la diversidad y cultura de la paz.

Fuente: Cox et al. (2007).

Es posible dar cuenta del conjunto de prescripciones curriculares de los países y su comparación en términos del modelo que se plantea a continuación. Esto es clave para conocer la visión que la educación busca inculcar acerca de la sociedad y de la comunidad simbólica, que son base de la cohesión societal. El modelo propuesto se articula sobre la base de dos ejes, los que generan un espacio de posiciones que dan cuenta de las similitudes y diferencias más importantes en las orientaciones de cada currículo nacional respecto de objetivos y contenidos educativos:

– El eje vertical (Figura III-1) corresponde a la dimensión relacional de la vida en común para la que forma el currículo. Los polos son *civismo-convivencia* (extremo inferior) *y ciudadanía-política* (extremo superior). Como se ha mencionado, en este último corresponde ubicar a los currículos que

enfaticen objetivos y contenidos curriculares referidos al Estado, la política y las relaciones de los individuos con el sistema político (*capital social puente*), mientras que en el polo de *civismo-convivencia* corresponde a los currículos que, como contrapartida, privilegien objetivos y contenidos orientados a formar en competencias para las relaciones interpersonales, inter-grupo, locales y comunitarias (*capital social vinculante*)[11].

– El eje horizontal corresponde a la dimensión identidad. Aquí los polos son *afirmación de la nación-experiencia histórica*[12], por un lado, y *valores universales-expectativas de sociedad*, por el otro. Mientras hacia el primer polo corresponde ubicar a los currículos que enfatizan una memoria común, cuya base se encuentra en el pasado histórico y que refieren a la nación como principio identitario, en el polo opuesto corresponde ubicar a los currículos que comunican una visión que es crítica tanto del pasado como del presente, y que fundan el referente identitario en una expectativa futura o en un proyecto de sociedad.

Los ejes y sus polos generan un espacio de posiciones que permite distinguir entre los currículos de los países y considerar, desde la ubicación de cada uno, las interrogantes sobre el significado de cada uno para las oportunidades de aprendizaje funcionales a la cohesión social de sus respectivas sociedades. En la Figura III-1, se ordenan los currículos de los diferentes países según su posición respecto de los dos ejes aludidos.

México (currículo de primaria, 1993), que se ubica en el cuadrante Nor-Este, está en la posición más cercana del polo *afirmación de la nación-experiencia histórica*, en el eje identidad, y *ciudadanía-política*, en el eje relacional. Su currículo celebra explícitamente a la nación como principio identitario, y plantea una asignatura especial para ciudadanía (política), con práctica ausencia de objetivos y contenidos sobre civismo y convivencia. Respecto de México debe tenerse presente, sin embargo, que hay una marcada diferencia entre el currículo vigente en 2007 para la educación primaria —generado por una de las últimas

[11] Los dos polos de este eje se corresponden directamente con lo que la encuesta ECosociAL-2007 distingue y mide a través de las categorías *exclusión* (medida por tres preguntas sobre relaciones con *la gente que me rodea*) y *alienación* (medida por tres preguntas acerca de *las autoridades* o *la gente que dirige el país*). Ver Valenzuela et al. (2008).

[12] «(…) la experiencia es un pasado presente, cuyos acontecimientos han sido incorporados y pueden ser recordados»; (…) la expectativa es futuro hecho presente, apunta al todavía-no, a lo no experimentado, a lo que solo se puede descubrir». (Koselleck 1993: 338). Para este filósofo de la historia «(…) en la época moderna va aumentando progresivamente la diferencia entre experiencia y expectativa, o, más exactamente, que solo se puede concebir la modernidad como un tiempo nuevo desde que las expectativas se han ido alejando cada vez más de las experiencias hechas» (Koselleck 1993: 343).

administraciones del PRI hace 15 años—, y el de secundaria, definido en 2005 por la administración del Presidente Fox, abierto al multiculturalismo y una visión de identidad menos unitaria y primordial[13] respecto a la nación.

Figura III-1
REFERENTES CLAVE PARA LA FORMACIÓN DE IDENTIDAD Y CAPITAL SOCIAL EN LOS CURRÍCULOS VIGENTES DE EDUCACIÓN PRIMARIA DE 7 PAÍSES: DIAGRAMA DE POSICIONES

Argentina y Chile se ubican en el eje vertical en una posición más cercana al polo *ciudadanía-política* que al de *civismo-convivencia*, aunque sus definiciones abordan ambas dimensiones de la dimensión relacional. En el eje horizontal se ubican también en el centro, aunque más cerca del polo *afirmación de la nación-experiencia histórica*, porque en sus currículos tratan el pasado como definitorio de identidad, pero con una visión más crítica que México, al tratar en sus currículos expresamente los períodos autoritarios y de atropellos a los Derechos Humanos, pero claramente valoradores de una experiencia histórica más larga, que los distancia nítidamente de los currículos de Perú, Guatemala y Colombia. Asimismo tienen algo de proyecto y aspiración en sus definiciones sobre equidad, justicia y desarrollo.

[13] Término con que la literatura comparada sobre educación ciudadana caracteriza la visión tradicional de la nación, fundada, al decir de Renan (1996), en el acuerdo de recordar ciertas cosas del pasado y olvidar otras. Bauman va un paso más lejos: «Yo aguzaría el punto un tanto: el nacionalismo prescribe que todas las cosas sobre las que no se acuerda que sean recordadas debieran ser olvidadas» (Bauman 1999: 164). Visión en retroceso mundial (cfr. Soysal y Wong 2006).

Perú y Guatemala no se distinguen de los países del Cono Sur respecto al eje vertical, pero sí claramente respecto al eje horizontal. Se trata en ambos casos —más marcadamente en el currículo de Guatemala— de definiciones de objetivos y contenidos que comunican una visión muy crítica de su sociedad, y donde las expectativas de transformación de la misma y del futuro son las dimensiones que estructuran el espacio simbólico común[14].

Brasil en el eje vertical se encuentra en una posición más cercana de *civismo-convivencia* que a *ciudadanía-política*, ya que su currículo de básica de 1998 prácticamente ignora el sistema político y las relaciones ciudadanas, para centrarse por completo en relaciones locales y comunitarias. Al igual que Colombia, es como si a la escuela solo le preocupara crear las bases culturales y conductuales del *capital social vinculante* y no el de *puente*. En el eje horizontal, el currículo de Brasil se ubica un poco más hacia el polo *valores universales-expectativas de sociedad* en comparación con Argentina y Chile, por su talante más crítico y de transformación sociocultural que el de estos dos países.

Colombia en el eje vertical representa el caso más radical de foco en relaciones interpersonales y de la sociabilidad primaria, como base de creación de confianzas y manejo pacífico del conflicto, sin referencia al ámbito político. En el eje horizontal, puede considerarse su currículo como en la posición antípoda de México: nada que celebrar del pasado ni del presente: el referente identitario que la educación debe trabajar es claramente el de las expectativas, el de un proyecto de transformación.

Simplificando, puede plantearse que hay dos situaciones fundamentales, en torno a las cuales se dan las variaciones nacionales: i) la del cuadrante Nor-Este, donde están México y los dos países del Cono Sur. A estos se los puede calificar como *tradicionales*, en términos de que se trata de currículos y sistemas escolares de sociedades relativamente cohesionadas, en un sentido que ni Colombia, Guatemala ni Perú parecen serlo, y donde el referente identitario es la nación y su historia, así como un foco explícito en formación para la ciudadanía (*capital social puente*); ii) la del cuadrante Sur-Oeste, donde figuran Perú, Guatemala, Brasil y Colombia, aunados por omitir una referencias respecto a la nación, significado que es llenado por la referencia a valores universales, y omisión también respecto a la historia como referente identitario. Los currículos de Brasil y Colombia además se distinguen por su omisión respecto a la institucionalidad democrática y la preparación para la participación política (o *capital social puente*).

---

[14] Parafraseando a Koselleck, se diría que se trata de currículos que entre los dos modos de ser —el recuerdo y la esperanza—, cuyo entretejido constituye la historia, se centran casi completamente sobre el segundo (Koselleck 1993).

3. Dos comentarios

a) Sobre declive de la nación como referente

La definición de la comunidad respecto a la cual niños y jóvenes son educados para que la sientan como propia, y a la cual deben su adherencia y lealtad, sin duda que es una de las tareas centrales y clásicas de la escuela. Históricamente, el referente crucial para esta construcción escolar de identidad ha sido la *nación*[15]. Los currículos de la década de 1990 en Latinoamérica se ubican claramente en otra perspectiva respecto a la nación, el Estado y el patriotismo. Llama a reflexión cuán tenue es la presencia de la nación como referente de lo colectivo en los currículos del cuadrante Sur-Oeste. Y cuán problemática es esta ausencia, porque si no hay una construcción cultural de la nación en el sistema escolar, en su sentido más profundo de comunidad de origen y destino, se está ante el riesgo de tendencias disgregadoras de *lo común*, fuertemente presentes tanto en la lógica del mercado como en el clima cultural valorizador de la diversidad.

Lo que ha sustituido a la nación como referente del imaginario común en los currículos escolares apunta, simultáneamente, hacia más abajo y más arriba: «más abajo», en el sentido de grupos sociales, de base local o étnica; y «más arriba», en el sentido de que la Declaración de los Derechos Humanos, en su universalidad y precedencia sobre las definiciones de Estados particulares, redefine el *locus* de la regulación moral de la política, subordinando la nación a la humanidad.

Este «deslizamiento hacia lo universal»[16] tiene una génesis más global que la de contextos regionales y que la de los países en que se basa este análisis. Un examen comparativo reciente de tendencias del currículo para la ciudadanía en Europa y Asia detecta un cambio en el modelo del buen ciudadano: de uno basado solamente en normas colectivas nacionales a uno crecientemente basado en normas transnacionales (Soysal y Wong 2006). Es más, en un análisis de tendencias mundiales que afectan al currículo escolar en el cambio de siglo, el sociólogo de Stanford, John Meyer (2005), destaca la práctica desaparición del Estado-nación como referente primordial de la formación ciudadana en el

---

[15] «La nación es un arco de solidaridades, una construcción política e ideacional que postula la existencia de un 'nosotros' que entraña un reclamo de lealtad por encima y más allá de otras identidades e intereses y que, si ya no la tiene, frecuentemente busca asentarse o definirse en un territorio delimitado por el Estado» (O'Donnell 2004: 165).

[16] Expresión de Francois Audigier al analizar el currículo para la ciudadanía de Francia: el *deslizamiento hacia la universalidad* hizo que en Francia, la patria, la nación, no fueran referencias sistemáticas, obligadas del currículo (Audigier 1999).

currículo escolar de la mayoría de los países, con independencia de culturas y grados de desarrollo.

La conjunción de influencias globales, como las aludidas, con historias nacionales y desarrollos específicos de los campos educativos del caso, conforman un entretejido complejo que nítidamente está produciendo en los currículos de los países una transición de vastas implicancias para las bases culturales de la cohesión social. Más allá de las diferencias sistemáticas observadas, hay un cambio de fondo respecto a cómo se han respondido tradicionalmente dos interrogantes nodales: ¿cuál es el núcleo simbólico común que une a los diferentes? ¿Cómo se prepara para interactuar con los distantes? El declive de la nación como referente interroga sobre el poder vinculante de sus reemplazos (valores universales como los derechos humanos o ciudadanía global). Adicionalmente, la omisión respecto a las instituciones políticas y la ciudadanía de varios de los currículos nacionales estudiados interroga frontalmente sobre su funcionalidad para la cohesión en contextos democráticos.

b) Jóvenes, nuevos currículos y política democrática

El desencanto de los jóvenes con la política, corriente que es mundial en la cultura globalizada (World Bank 2006), junto con la disminución objetiva de los poderes de aquella frente al capital globalizado en el marco del Estado nacional, desafían a la educación a actuar contracorriente y a formar en la valoración de la política. Ningún sistema institucional sobrevive sin ser sostenido por una voluntad de vivir juntos, y cuando esa voluntad se pierde, toda la organización política corre el riesgo de desvanecerse (Ricoeur 1984). Sin embargo, como ilustró el análisis de los currículos, pareciera que no se está educando en un sentido que valore especialmente los asuntos de la ciudad (la sociedad) en su conjunto, sino para la celebración de la diversidad y el pluralismo sociocultural y para apreciar los valores del grupo o comunidad inmediata, por un lado, y del mundo global, por el otro.

Debiera ser de especial preocupación para los educadores el distanciamiento de los jóvenes con la política y la esfera pública. De acuerdo con el estudio de opinión sobre la democracia en Latinoamérica llevado a cabo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2004)[17], la edad es un factor discriminante respecto a orientaciones hacia la democracia. Una

[17] El estudio se basa en una encuesta de opinión respondida por 18.643 ciudadanas y ciudadanos de 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

proporción significativamente alta de jóvenes del grupo de 16 a 29 años (el grupo con mayor escolaridad de los comparados), tiene orientaciones *no-demócratas* (28,7%); un 31,2% corresponde a la categoría ambivalentes y un 40,1% tiene orientaciones demócratas[18].

JÓVENES Y DEMOCRACIA

La evidencia proveniente de una comparación de conocimiento y disposiciones cívicas entre estudiantes de secundaria de Colombia, Chile y Estados Unidos, patrocinado por la Organización de Estados Americanos, muestra que los jóvenes en el presente participan mayoritariamente en organizaciones comunitarias y solidarias, a la vez que manifiestan su desconfianza y distancia respecto a las instituciones y la participación política. Su compromiso social está desconectado de la valoración y el compromiso con la política y los procedimientos y exigencias de la democracia (Torney-Purta y Amadeo 2004). Un estudio de opinión de fines de la década pasada en Costa Rica, Chile y México, constató la atribución de parte de los jóvenes de un significado diferente a la democracia que la generación adulta: los jóvenes otorgaron importancia a los problemas de la diversidad y la protección de las minorías políticas, mientras la generación adulta identificó democracia con conceptos de orden y competencia electoral (Ai Camp 2001).

Todo indica, en suma, que pareciera necesario velar porque el nuevo énfasis en ciudadanía social (o civismo), que responde además a motivos profundos en la cultura de los jóvenes como la preocupación por la diversidad y el compromiso solidario con grupos inmediatos (Ai de Camp 2001; Torney-Purta y Amadeo 2004), no vaya en desmedro del tratamiento de objetivos y contenidos referidos a institucionalidad y ciudadanía política.

IV. Experiencia educativa, relaciones sociales y cultura en la institución escolar

La socialización que produce la escuela no depende solamente del currículo oficial o el guión prescrito desde el Estado acerca de su quehacer de transmisión cultural. Es un lugar común señalar el carácter decisivo del *currículo*

[18] Los *ambivalentes* son personas con *concepciones delegativas* de la democracia. «Están en principio de acuerdo con la democracia, pero creen válido tomar decisiones antidemocráticas en la gestión de gobierno si, a su juicio, las circunstancias lo ameritan» (PNUD 2004: 134).

oculto, es decir, de las consecuencias formativas de las relaciones, prácticas y rituales que constituyen la microfísica de la experiencia escolar. Es reconocidamente difícil el registro y levantamiento sistemático de evidencia sobre este nivel de la realidad escolar, sobre todo a escala de los sistemas educativos nacionales. ¿Cómo caracterizar el estilo de relaciones entre alumnos, y entre estos y sus profesores, en un período o de un país respecto de otro? Sin embargo, la conformación de disposiciones y actitudes para la convivencia, con los otros cercanos y lejanos, pasa decisivamente por este nivel de la realidad educativa, que es en parte modelada por el currículo oficial, pero mucho más por las relaciones sociales de la escuela y el impacto de la cultura externa sobre estas.

En adelante se intenta abrir la discusión respecto al tipo de evidencia que hay que tener en cuenta en un análisis más completo del impacto de la escolaridad sobre la cohesión social. Tres dimensiones parecen relevantes: una, respecto a la distancia entre prescripciones curriculares y prácticas de docentes (distancia entre valores de los docentes y la institución escolar, por un lado, y de los nuevos aprendices, por otro); otra, acerca del impacto de influencias culturales seculares sobre la experiencia de los jóvenes y su experiencia escolar; finalmente una tercera, con datos comparativos más duros sobre la homogeneidad o heterogeneidad social de la escuela latinoamericana. Las tres tienen implicancias importantes para la construcción de identidades, relaciones con los otros (incluida la autoridad) y la cohesión social.

1. Brecha y conflicto de valores entre docentes y jóvenes

Como se ha dicho, hay una distancia importante entre el currículo prescrito, el realizado (en las aulas y patios) y el logrado (en los aprendizajes de los alumnos). Mientras el prescrito es el que cambia con mayor rapidez, muy ligado a las políticas educacionales, el realizado y el logrado lo hace en forma marcadamente más lenta: al ritmo de cambio de los saberes y prácticas de los docentes, así como de la institución escolar, su micropolítica y relaciones de trabajo.

Por ejemplo, respecto del giro general desde la homogeneidad y la búsqueda de lo común hasta la celebración de la diversidad, Gvirtz y Beech (2007) argumentan que por el simple hecho de que las normas digan que las escuelas y los docentes deben respetar las diferencias culturales de los alumnos, no necesariamente se da un cambio en la manera en que se trabaja en las instituciones. Interrogantes sobre cómo interpretan las instituciones y los docentes la idea de «respeto por la diversidad cultural» y cómo la ponen en práctica son

respondidas cotidianamente por los directivos y docentes, los que en definitiva generan, en el día a día, prácticas interactivas más o menos consistentes con el criterio aludido. En este plano se perciben serias dificultades en los docentes para abordar esta problemática:

> (…) el discurso acerca del respeto por la diversidad parece haber derivado en las escuelas en una idea sobre lo que no hay que promover —una identidad homogénea y discriminatoria—, pero no queda claro entonces qué es lo que sí hay que promover, lo que a su vez deriva en una especie de relativismo ético y en la falta de capacidad de las escuelas y de los docentes para interpelar a sus alumnos y construir sentidos de pertenencia inclusivos que les permitan «aprender a vivir juntos». Sin embargo, no caben dudas de que los jóvenes necesitan cierta identidad estable a partir de la cual puedan construir sus vidas y sus vínculos con los demás (Gvirtz y Beech 2007: 31).

Tales bases de identidad, decisivas asimismo para la cohesión, son tal vez más difíciles que nunca de establecer por lo profundo de la brecha entre la cultura de los jóvenes y la cultura de los docentes. En efecto, pese a las diversidades en la cultura juvenil, hay elementos comunes que se contraponen a valores centrales de la cultura escolar:

> (…) la importancia del cuerpo, de la música, de algunas formas personalizadas de religión, el predominio de la imagen, la empatía con la utilización de las nuevas tecnologías (no necesariamente con su comprensión), la importancia fundamental de la afectividad como dimensión de las relaciones sociales y la importancia del presente como dimensión temporal predominante. El predominio de estos factores pone de relieve, por contraposición, la pérdida de importancia de algunos elementos centrales de la clásica cultura escolar: el de la lectura, la valorización del conocimiento y del trabajo sistemático, la postergación de satisfacciones y la valorización del pasado como patrimonio a transmitir y del futuro como proyecto para el cual es preciso formarse (Tedesco y López 2001: 11).

El conflicto entre cultura juvenil y cultura escolar se combina además con un notable pesimismo de los docentes respecto de las tendencias éticas de la juventud actual, tal cual ha sido medido por un estudio de opinión reciente de los docentes de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, realizado por el IIPE-UNESCO de Buenos Aires (Tenti 2005), que lleva a plantearse la pregunta respecto al tono general de las relaciones entre docentes y alumnos. La Tabla IV-1 resume la evidencia de los juicios de los profesores respecto de 16

valores[19], y de si los mismos se fortalecen, mantienen o debilitan entre niños y jóvenes a los que enseñan. Entre dos tercios (Brasil) y tres cuartas partes de los profesores (resto de los países) manifiestan un alto pesimismo respecto a la generación con la que trabajan.

Tabla IV-1
ÍNDICE DE PESIMISMO DE LOS DOCENTES RESPECTO DE LA JUVENTUD ACTUAL Y SU PÉRDIDA DE VALORES, SEGÚN NIVEL DE ENSEÑANZA
(En porcentajes)[20]

	Argentina		*Brasil*		*Perú*		*Uruguay*	
	Primaria	*Secundaria*	*Primaria*	*Secundaria*	*Primaria*	*Secundaria*	*Primaria*	*Secundaria*
Bajo	3,4	2,0	22,2	19,2	10,6	9,6	1,7	2,0
Medio	19,0	17,1	21,4	18,5	19,4	12,3	20,2	27,0
Alto	77,5	80,9	56,3	62,4	70,0	78,0	78,1	70,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente. Tenti (2005), cuadro N° 18, p.187.

Como observa Tenti, la mirada crítica de los docentes respecto de la vigencia de ciertos valores sociales entre los jóvenes admite más de una interpretación. Una es que lo encontrado no es novedad en la medida que expresaría una contradicción objetiva, propia de todas las sociedades modernas, entre los diferentes grupos de edades: los más jóvenes están destinados a desplazar a los mayores de las posiciones que ocupan. Otra es que los valores asociados a la autonomía personal y la realización individual no fueron considerados en el instrumento aplicado a los docentes, en circunstancias que son estos valores los que son mejor portados por los jóvenes. Más allá de estas interpretaciones y con el problema de que no es posible saber cuán diferentes hubieran sido los datos para la misma encuesta hace dos o tres décadas, es claro que se está frente a una brecha cultural entre las dos generaciones. Esta brecha establece condiciones particularmente difíciles para el trabajo de enseñanza y aprendizaje de los dos actores de la cotidianeidad escolar. Por lo tanto, la transmisión cultural y construcción de disposiciones para la identidad y la cohesión operan sobre nuevas condiciones con resultados hasta ahora inciertos.

---

[19] Compromiso social, identidad nacional, generosidad y desinterés, respeto a los mayores, tolerancia, amor a la libertad, cuidado de la naturaleza, sentido de justicia, responsabilidad, seriedad, honestidad, sentido del deber, disposición al esfuerzo, sentido de familia, espiritualidad. (Tenti 2005: 184).

[20] La encuesta a docentes del IIPE fue realizada entre agosto de 2000 (Argentina) y diciembre de 2001 (Perú), con muestras de entre 1.989 casos (Perú) y 5.000 casos (Brasil). El margen de error total de la muestra varía alrededor de 1,4 y 2,6 según los países.

Contra tal telón de fondo, que condiciona profundamente la formación de las actitudes y disposiciones para la vida con otros, poco puede hacer el currículum explícito si este no coincide con los usos y las prácticas de la escuela. Como concluyen Gvirtz y Beech (2007), luego de conceptualizar el papel de la escuela y su micropolítica en la cohesión social: si las prácticas docentes y las normas de organización del trabajo no son coherentes con los valores predicados, no hay efectividad formativa.

VALORES EN LA CULTURA Y QUEHACER ESCOLAR

La relación entre los valores en la cultura y la educación se pueden observar en dos constataciones ambivalentes: i) un imaginario desbocado y deslocalizado por dos pantallas omnipresentes —las de la televisión y las de los computadores—, que entremezclan textos y fragmentan identidades, a la vez que enriquecen sustancialmente la visión del mundo y de los otros; y ii) bases de la autoridad docente erosionadas, porque sus alumnos son nativos de la cultura digital, en la que los profesores son inmigrantes que hablan la nueva lengua con acento; y porque entre la riqueza y el valor de entretención de los hipertextos de la pantalla y la aridez y la disciplina de la sala de clases, ganan las primeras. Al mismo tiempo, paradójicamente, se presentan renovadas posibilidades para la educación y los maestros de ejercer su rol formativo, de síntesis y hermenéutica, por el ansia de sentidos, de marcos interpretativos y de profundidad por parte de los alumnos.

A todo lo anterior hay que agregar que la escuela, que hasta ayer pudo descansar en las capacidades de socialización de la familia, que ampliaba y profundizaba el trabajo de estas en temas valóricos, hoy día ve a esta institución con dificultades para ejercer tal papel y exige de la institución escolar funciones de las que antaño ella parecía a cargo. Por el lado de los jóvenes, el centro del problema es la potencia de su propia cultura juvenil, más adaptada a, y en relación simbiótica con, la cultura de masas posmoderna que con la misma escuela, a la que le resulta cada vez más difícil conceder autoridad. Los términos de la dificultad tienen raíces claras, como se ha dicho más arriba, en la brecha entre los contextos de vida juvenil y la lógica de la institución escolar. Por todo esto quizá sea pertinente pensar en términos de una cohesión social vertical, es decir, entre generaciones, pues se está ante una situación de dificultades, al parecer, sin precedentes.

2. Homogeneidad, heterogeneidad y segmentación social en las escuelas

La base de datos de la prueba internacional PISA (Program of International Student Asessment) de rendimientos en lenguaje, matemáticas y ciencias, permite comparar la homogeneidad-heterogeneidad social de las instituciones escolares de los países de la región con otros países. Permite además visualizar importantes diferencias, con implicancias respecto a la construcción, en la experiencia escolar, de gran parte de las bases actitudinales y culturales para el *capital social vinculante* y *el capital social puente*. Crouch et al. (2007) construyeron un índice de integración del alumno a su contexto escolar, sobre la base de las respuestas a preguntas de las pruebas PISA de 2000 y 2003. Las preguntas tratan sobre: si el estudiante se siente excluido, si se hace amigo de los demás alumnos fácilmente, si se siente parte de la escuela, si los otros estudiantes se llevan bien con él y si se siente solo[21].

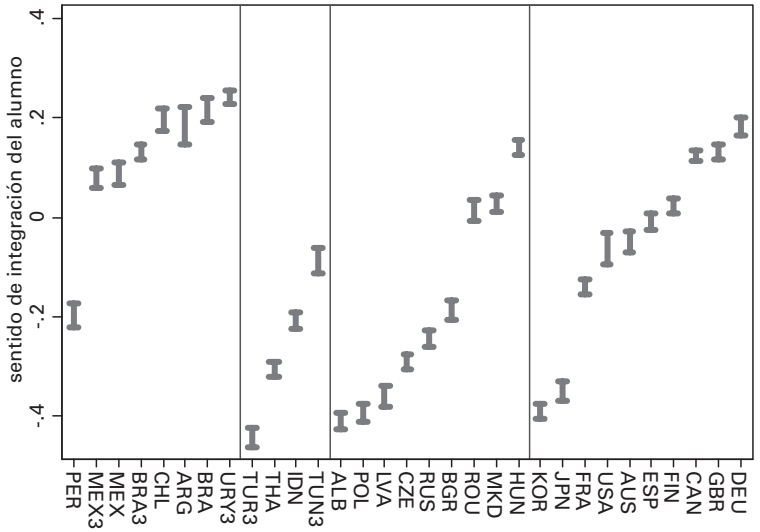
Para los países de América Latina participantes en PISA es interesante ver los niveles absolutos, calculables sobre la base de PISA, en comparación con otros países. El Gráfico IV-1 muestra que América Latina, con la clara excepción de Perú, tiene estudiantes que se sienten comparativamente muy bien integrados en sus entornos escolares.

El que los estudiantes en América Latina se sientan y declaren más integrados, al parecer tiene directa relación con una mayor homogeneidad social que el resto de los sistemas nacionales comparados. Mayor homogeneidad que es base de creación de *capital social vinculante*, pero menos de *capital social puente*, o de lazos y confianza entre grupos.

Lo señalado es avalado robustamente por los datos de la prueba PISA 2006, y la comparación de la varianza de los resultados de aprendizaje, *entre* escuelas y *dentro* de estas, por países y regiones del mundo. La primera está asociada a patrones de diferencias en variables socioeconómicas de los estudiantes (estructura familiar, ocupación de los padres, cantidad de libros en la casa, etc.) y a características de la estructura institucional del sistema escolar: en algunos países la elección de establecimiento está fuertemente asociada a variables socioeconómicas; las unidades escolares, asimismo, se organizan (a los 15 años) según planes de estudios diferenciados con distinta significación social. La segunda fuente de varianza, en cambio, está asociada a diferencias que

[21] Cinco países latinoamericanos —Argentina, Brasil, Chile, Perú y México— participaron en PISA 2000; tres participaron en 2003 —Brasil, México y Uruguay— y seis países en PISA 2006 —Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Uruguay.

Gráfico IV-1
SENTIDO DE INTEGRACIÓN DE LOS ALUMNOS DENTRO DE SUS ESCUELAS: PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO. PISA 2000 Y 2003



Nota: 3 significa PISA 2003 (en vez de PISA 2000). Las barras verticales indican el intervalo de confianza de la media de los estudiantes (nivel de confianza es de 0,95). Se utilizaron las ponderaciones replicadas de PISA para tomar en cuenta la forma de la muestra. La escala del índice está diseñada para dar una media de cero para los estudiantes de la OECD.

Fuente: Crouch et al. (2007) a partir de datos de PISA 2000 y 2003.

pueden considerarse académicas o relacionadas con la distribución normal de las capacidades dentro de un grupo. Como puede observarse en la Tabla IV-2, en el conjunto de los casos de la región, Argentina y Chile destacan por tener las más altas varianzas de resultados *entre* escuelas (53,2 y 53,0%), mientras que en Colombia y México, solo un cuarto de la varianza total en su rendimiento corresponde a la varianza *entre* escuelas (columna 2). La fuerte asociación de la varianza entre escuelas, con variables socioeconómicas de los estudiantes, indicaría la existencia de una mayor segmentación social entre establecimientos (o mayor homogeneidad social dentro de escuelas), en los dos primeros países. De modo similar, se deben interpretar las diferencias entre los países de América Latina y los de la OECD seleccionados.

Tabla IV-2

VARIANZA EN RESULTADOS DE APRENDIZAJE *ENTRE* ESCUELAS Y *AL INTERIOR* DE ESTAS: COMPARACIÓN DE PAÍSES LATINOAMERICANOS Y DE LA OECD

(Prueba PISA 2006 de Ciencias, 15 años)

	Varianza total en rendimiento de alumnos como porcentaje de la varianza promedio de los países OECD	*Varianza total en rendimientos entre escuelas (1)*	*Varianza total en rendimientos dentro de escuelas*	*Varianza total entre escuelas como porcentaje del total de la varianza en rendimientos del país*
Argentina	113,7	53,2	58,4	46,8
Brasil	88,8	41,4	46,6	46,6
Colombia	80,3	25,2	57,0	31,3
Chile	94,1	53,0	52,2	56,3
México	72,3	25,5	38,2	35,3
Uruguay	99,1	39,6	57,7	39,9
Países OECD, distintos 'regímenes de bienestar'				
Suecia	96,3	11,5	85,5	12,0
Dinamarca	95,6	14,8	82,0	15,4
Reino Unido	124,4	23,5	97,8	18,9
Estados Unidos	124,7	29,1	94,0	23,3
Alemania	110,4	66,2	50,8	59,9
Italia	100,8	52,6	51,8	52,1
Promedio *total países OECD* (no solo los seis incluidos en esta Tabla)	100,0	33,0	68,1	33,1

(1) El Informe Pisa divide la diferencia entre el puntaje individual del estudiante y el promedio del país en dos partes: i) la diferencia entre el puntaje individual y el promedio del puntaje del establecimiento escolar que el estudiante atiende: varianza *dentro* de la escuela (columna 3); y ii) la diferencia entre el promedio de esta escuela y el promedio del país: varianza *entre* escuelas (columna 2). Es usual expresar los tamaños relativos de estas dos varianzas por una correlación intraclase, o un coeficiente igual a la *varianza entre-escuelas* dividida por la suma de la varianza *entre y dentro de escuelas* (columna 4 en la tabla). Los componentes de la varianza fueron estimados para todos los estudiantes con datos socioeconómicos y programas de estudio de los países participantes. Los componentes de la varianza *entre y al interior* de las escuelas se han estimado sobre la base de una muestra, por lo que su suma no es necesariamente equivalente al total (columna 1).

Fuente: OECD, PISA 2006, *Science Competencies for Tomorrow's World*, Vol.2, Data, Tabla 4.1.a

Es interesante comprobar las diferencias de los puntajes observados con los de sistemas escolares de países socialmente más cohesivos y, al mismo tiempo, con regímenes de bienestar y cohesión también diversos. Del total de países OECD participantes, se han incluido en la Tabla IV-2 dos países de cada uno de los tres regímenes de bienestar considerados en el capítulo 3 de este volumen: *socialdemócrata* (Suecia y Dinamarca), *liberal* (EE.UU y Reino Unido), y *conservador-corporatista* (Alemania e Italia). Los tres regímenes tienen sistemas escolares nítidamente diferenciados respecto de los orígenes de varianza en los resultados examinados (*entre* o *dentro* de establecimientos): en Suecia y Dinamarca la varianza de resultados entre escuelas es solo 11,5 y 14,8% de la

varianza total en el país, la que sube a 23,5 y 29,1% en Reino Unido y Estados Unidos, respectivamente, y a 66,2 y 52,6 en Alemania e Italia (columna 2). Similares relaciones pueden observarse comparando los porcentajes de la columna 4, mientras que en los países de América Latina, en promedio, el 42,7% del total de la varianza de los puntajes de los alumnos de los seis países considerados corresponde a la varianza *entre* escuelas; esta cifra cae a un 12-15% en el caso de los dos países nórdicos considerados, aproximadamente a 20% en los casos de Reino Unido y Estados Unidos; mientras que Alemania e Italia, con su división de instituciones secundarias en ramas generales y vocacionales, exhiben cifras incluso más altas que las de los países latinoamericanos.

En suma, la evidencia indica que hay una brecha entre los valores que empapan la cultura de los aprendices y la cultura tradicional de la escuela y de los docentes. Brecha que conlleva riesgos de anomia o quiebre de la reproducción cultural, que es justamente la tarea que la escuela está llamada a realizar. Esto se analizó a través de los datos sobre segmentación social en las instituciones escolares de los diferentes países, con sus bondades respecto a *capital social vinculante*, pero sus problemas respecto al *capital social puente*, decisivo para la cohesión societal. Estos riesgos debieran ser una alerta a las políticas educacionales, que típicamente han privilegiado dimensiones institucionales (centralización-descentralización; mercado-Estado), sin hacer visible la trama relacional y cultural en que se juega la construcción de la efectividad de la escuela como constructora de orden y cohesión social.

V. Conclusiones y proyecciones para políticas públicas

Examinar las políticas educacionales y la evolución reciente de los sistemas escolares de América Latina desde la perspectiva de la cohesión social, ofrece una nueva mirada sobre ambas —muy distinta de la que arroja la mirada, más frecuente, desde criterios de equidad— y con hallazgos que podrían ser importantes para el desarrollo de las políticas.

a) Síntesis de los principales resultados

Este capítulo ha reunido evidencia y categorías interpretativas que han buscado responder dos preguntas planteadas al inicio: la evolución en la última década y media de los sistemas escolares de la región, ¿ha contribuido a la cohesión social de sus sociedades?; ¿cuáles han sido los impactos de las políticas educacionales sobre tal evolución?

Respecto de la distribución de la educación, la última década y media ha presenciado una expansión sustancial de la experiencia educacional común: más personas han tenido experiencias educativas más largas y más similares entre ellas. Ha habido aumentos absolutos en la cantidad de educación en toda la región, por prolongación de la educación obligatoria y expansión de las coberturas, que al mismo tiempo han mejorado la distribución social de la misma, acortando las distancias en años de educación entre el grupo más pobre y el resto. Todo esto con un fuerte impacto intergeneracional.

El conjunto de este dinamismo tiene consecuencias positivas para la cohesión social por tres vías: en primer término, por la expansión de lo común en términos de capacidades, experiencia y lenguajes de las personas, fundamento de los mecanismos de la confianza y la cooperación social; en segundo lugar, por el alza del nivel educativo de grupos amplios que son capaces de culminar la educación secundaria alta, nivel educativo donde se comienzan a verificar alzas consistentes en la proporción de personas cohesivas; en tercer lugar, por el impacto de las dimensiones intergeneracionales de estos cambios sobre las expectativas. Como también fue recogido por la encuesta ECosociAL-2007, la movilidad educacional intergeneracional es replicada en forma clara en la percepción de oportunidades educativas y en altas expectativas al respecto, las que atraviesan la estructura social, lo cual tiene importantes consecuencias sobre las percepciones de legitimidad de la distribución de los recursos en la sociedad (Schwartzman 2008).

Las políticas de los gobiernos orientadas a priorizar y aumentar el gasto en educación e implementar los programas focalizados en pobreza están en la base de los efectos comentados: no se habría podido aumentar las coberturas de la educación secundaria, por ejemplo, sin mayores recursos; ni probablemente se habría producido el acortamiento de la brecha educativa, en términos de la completación de estudios del nivel primario del grupo más pobre, sin los programas focalizados. Al mismo tiempo, las políticas están respondiendo a la demanda social por educación percibida por todos los grupos como vía de ascenso y de oportunidades, así como a una nueva visión de los grupos dirigentes respecto del papel estratégico de la educación para el desarrollo y la integración en contextos globalizados.

Todavía en el nivel analítico de las distribuciones de la educación, el eje de descentralización de las políticas es el más equívoco en términos del criterio de cohesión social. Puede que sus impactos sobre participación en las decisiones de los grupos locales y mejoras en *accountability* hayan contribuido a mejorar la relevancia de la oferta educativa y, por esta vía, producido mejoras de los sistemas escolares en su capacidad de retener alumnos de grupos que en un momento anterior desertaban tempranamente. Pero *grosso modo*, sus objetivos y justificación están en otra lógica —de reasignaciones de poder y mejoras en

la eficiencia—, que frente al criterio de cohesión social, y sus requerimientos de extensión de condiciones niveladas y socialización común se revelan como problemáticas. Hay aquí, sin duda, una necesidad mayor de evaluación y discernimiento político acerca de los bienes en juego y su ponderación relativa.

En lo que respecta a la experiencia educativa, es decir, las dimensiones de socialización de la nueva generación y su impacto sobre la cohesión social, la respuesta a las interrogantes sobre la evolución de los sistemas escolares de la región en la última década y media y el impacto en la misma de las políticas, el balance que emerge es negativo. Cinco tendencias que emergen de los datos y el análisis realizado respaldan esto:

- Los currículos en general muestran un declive consistente de la presencia de referentes simbólicos fuertes de lo común. Lo más claro al respecto es la tendencia a la sustitución de la nación, sea por omisión o por la referencia a valores universales o globales y la celebración de la diversidad y lo local, en desmedro de las referencias al conjunto.
- Las relaciones intergeneracionales, constitutivas del hecho educativo, experimentan un desgarro cultural que hace preguntarse si tiene precedentes en su naturaleza e intensidad —tal es la brecha entre culturas juveniles o de los medios masivos y la cultura escolar y de los docentes. La crisis de la autoridad docente en la educación secundaria es endémica, y la misma impacta severamente sobre lo que se ha llamado cohesión social vertical.
- En varios de los casos nacionales examinados, los currículos no confieren importancia a la educación ciudadana —a la relación con el Estado y la política. Fallan así en la formación de conocimientos y disposiciones para formar el *capital social puente*, sin el cual no se puede concebir la cohesión social en sociedades diferenciadas y complejas.
- Asimismo, en varios de los casos comparados, la experiencia histórica no parece ser base para la construcción de la identidad y de las solidaridades horizontales, pues el pasado ha sido reemplazado por las expectativas de futuro. Esto plantea dudas —de modo similar a lo que ocurre con la erosión de la apelación a la nación— sobre el poder coaligante de este referente.
- Por último, en términos comparados, las instituciones escolares de los países de la región examinados segmentan socialmente su matrícula en forma más pronunciada que los países de la OECD. Particularmente, en Argentina, Brasil y Chile, esto produce condiciones en que la experiencia educativa es entre iguales; lo que ofrece una base limitada para formar en disposiciones requeridas por el *capital social puente* y para la promoción de la cohesión social a nivel macro.

Dos tipos de evidencia generada por la encuesta ECosociAL-2007 ayudan a visualizar el contexto sociocultural mayor en que trabaja la institución escolar y dan significado adicional a los riesgos para la cohesión social de las tendencias referidas. Primero, el alto nivel de alienación respecto a gobiernos y autoridades políticas que expresan las personas, para todos los países estudiados duplica, con creces, las tasas de exclusión (Valenzuela et al. 2008): en la perspectiva de la cohesión societal, esto es un riesgo serio que llama a respuestas desde la educación. Segundo, el retroceso de la proporción de «cohesivos» de la generación anterior a la actual, comprobada con precisión para distintos niveles educativos, tanto por ECosociAL-2007 como por Latinobarómetro. Probablemente, se está frente a efectos socioculturales del tipo de los estudiados por Putnam en *Bowling Alone* —desde el impacto de la TV hasta cambios en el mundo del trabajo, la familia y el reemplazo de una generación más socialmente orientada por una más individualistamente orientada. Ambos tipos de evidencia hablan de necesidades de contrarrestar riesgos para la cohesión que parecen no haberse visualizado, y que ni las reformas curriculares ni las políticas sobre docentes o gestión escolar hasta ahora han abordado explícitamente.

b) Algunas implicancias para las políticas

La implicancia política más importante del análisis realizado es que la cohesión social, entendida en su acepción societal, debe ser adoptada como criterio de diseño y evaluación de políticas en educación, con tanto o mayor estatus político y epistémico que calidad y equidad —los dos pilares sobre los que se han armados las arquitecturas de las reformas de las últimas dos décadas. Y ello, porque hay signos suficientes de nuevos requerimientos que la educación, tanto en los mensajes como en la organización y las relaciones que hoy la caracterizan—, con las diferencias nacionales del caso, no está satisfaciendo. Específicamente, en términos de distribuciones, debieran ser focos de atención prioritaria las siguientes necesidades: (1) igualar a todos los grupos respecto a la conclusión de los estudios en el nivel secundario, justamente el nivel de años de educación en que los efectos sobre la cohesividad se dejan notar más fuertemente y el que constituye la nueva frontera de la desigualdad en coberturas por grupos en educación; (2) contrarrestar los riesgos de fragmentación y erosión del acceso a lo común, intrínsecos a la descentralización en países y contextos de alta desigualdad; (3) resignificar con categorías adecuadas a los requerimientos actuales el valor del Estado y de lo público, como medio de integración simbólica y recurso clave e históricamente efectivo en la mayoría

de las sociedades latinoamericanas para crear solidaridades horizontales (Iaes y Delich 2007); y (4) contrarrestar la segmentación social de las instituciones escolares.

Políticas que incluyan la cohesión social como criterio respecto al desarrollo de las funciones de socialización de la educación debieran abordar al menos tres nudos estratégicos revelados por el análisis.

En primer término, la reelaboración, acorde a las condiciones culturales e históricas contemporáneas, del significado de nación como ancla fundamental de la comunidad simbólica que la escuela trabaja por establecer, y que es base de la cohesión societal. El *nosotros* que surge de valores universales —como la apelación a los derechos humanos y conceptos de ciudadanía global— parece demasiado abstracto y desprovisto de la base afectiva «(…) que es el flujo de emociones determinado por la densidad de las interacciones sociales (…) y las acciones mutuas de rituales altamente enfocados» (Collins 1994: 193). Al mismo tiempo, el discurso primordial sobre la nación no es ya más creíble. Lo que hay que construir no es por ahora ni políticamente evidente ni para nada simple; pero su necesidad, desde una perspectiva de cohesión, es urgente[22].

El segundo nudo gordiano consiste en la reparación del quiebre de la cohesión vertical o intergeneracional entre docentes y aprendices. En este plano, son clave las políticas de formación y desarrollo profesional docente, que debieran enfocarse en la generación de nuevas bases de comprensión y acción en el conflicto cultural que hoy atraviesa los contextos escolares. Son asimismo clave, políticas curriculares y de gestión de la cotidianeidad de la experiencia de niños y jóvenes, que tomen en serio el anacronismo de muchas dimensiones de la cultura escolar en relación al «aprendiz del siglo XXI» y sus específicos requerimientos de aprendizaje.

El tercer nudo es la ausencia o debilidad de la educación ciudadana en algunos países (relación con la institucionalidad estatal y los procedimientos políticos democráticos), y su reemplazo por educación en relaciones de civilidad interpersonal o intragrupal. Es difícil exagerar la urgencia de tematizar esta situación en la arena de políticas y de elaboración de respuestas para la educación en los países. En contextos de marcada desigualdad social y debilidades institucionales de la política democrática, que caracterizan a muchos contextos

[22] En especial, si se tienen presente las realidades del poder en la era global y su impacto sobre la nación y la política democrática en el marco nacional. «En la medida que existe Europa —escribe Ulrich Beck—, ya no existe más algo como Alemania, o Francia, o Italia, o Gran Bretaña, (…), tales como estas existen en la cabeza de la gente y en los libros de imágenes de los relatos de los historiadores. Esto es porque los bordes, responsabilidades y espacios exclusivos de experiencia sobre el que el mundo del Estado-nación estuvo basado ya no existen más» (Beck 2005: 11).

nacionales de la región, el contrarrestar desde la educación las profundas tendencias antipolíticas de la cultura de mercado y la aceleración de los procesos de individuación sin contrapesos que la acompañan, resulta esencial.

Un sistema escolar nacional es resultado de un gigantesco proceso de reflexividad socio-política mediante el cual una sociedad decide, más o menos cooperativa o conflictivamente, cómo formar a la nueva generación. Es, por cierto, la interrogante más fundamental a la política si nuestras sociedades quieren ir en la dirección estructuralmente modelada por el dinamismo global de la economía y la cultura que la acompaña, o, en vez, trabajarán para navegar trayectorias más elegidas y construidas que sobrellevadas. Esto supone contrarrestar el poder de las tendencias que han sido caracterizadas como de riesgo para la cohesión social, y creer en las posibilidades de la apropiación histórica y el dominio de las mismas a través de la política democrática. Quizás sea la formación en esta creencia una buena base de inspiración para el trabajo de los educadores, así como para la formulación de políticas públicas en educación.

Referencias

Ai Camp, Roderic. (2001). *Citizen Views of Democracy in Latin America.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Audigier, François. (1999). *Instruction civique*, *éducation civique*, *éducation a la citoyenneté. Education aux citoyennetés...Changement du nom. Changement du contenu? Vers une citoyenneté européene*. (Journées d'étude). Paris: CNDP.

Baron, Stephen; John Field y Tom Schuller. (2000). *Social Capital. Critical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Baumann, Zygmunt. (1999). *In Search of Politics.* California: Stanford University Press.

Beck, Ulrich. (2005). *Power in the Global Age*. Cambridge: Polity.

Bourdieu, Pierre. (1977). *La distinction. Critique sociale du jugement*. Paris: Minuit.

Braslavsky, Cecilia; Carla Borges; Marcelo Souto Simão y Nhung Truong. (2005). *School Knowledge in Comparative and Historical Perspective. Changing Curricula in Primary and Secondary Education* (Vol. 18): The University of Hong Kong. Springer.

Carnoy, Martín. (2007). *Improving Quality and Equito in Latin American Education: a Realistic Assessment* (Pensamiento Educativo Nº 40). Santiago de Chile: Facultad de Educación Universidad Católica de Chile.

Carnoy, Martín; Gustavo Cosse; Cristián Cox y Enrique Martínez Larrechea. (2004). *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de la Argentina*, *Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford.

CEPAL-Unesco. (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Cepal.

CEPAL. (2007). *Panorama social de América Latina*, *2006*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL.

Coleman, James y Thomas Hoffer. (1987). *Public and Private Schools: the Impact of Communities*. New York: Basic Books.

Collins, Randall. (1994). *Four Sociological Traditions. Selected Readings*. New York: Oxford University Press.

Comisión Formación Ciudadana. (2005). *Informe Comisión Formación Ciudadana* (Serie Bicentenario). Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Cox, Cristián; Renato Gazmuri y Robinson Lira. (2007). *El currículum prescrito y la dimensión formativa de la educación escolar en Latinoamérica: significados para la cohesión social* (Documento de Trabajo Proyecto Nacsal). Santiago de Chile: Cieplan-iFHC.

Crouch, Luis; Amber Gove y Martin Gustafsson. (2007). *Educación y cohesión social* (Documento de Trabajo Proyecto Nacsal). Santiago de Chile: Cieplan-iFHC.

Di Gropello, Emmanuela. (2004). *Education Decentralization and Accountability Relationships in Latin America* (Policy Research Working Paper 3453): The World Bank.

Dubet, Francois. (2006). *El declive de la institución*. Barcelona: Gedisa.

Durkheim, Emile. (1977). *La educación moral*. Buenos Aires: Losada.

——. (1993). *Education et sociologie*. Paris: PUF.

Filgueira, Fernando; Juan Bogliaccini y Carlos Gerardo Molina. (2006). Centralismo y descentralización como ejercicio iterativo. En M. Fritsche y F. Filgueira (Eds.), *Descentralización de la educación pública en América Latina*. Río de Janeiro: K. Adenauer Stiftung.

Fukuyama, Francis. (1995). *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.

Gajardo, Marcela. (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década.* (Documentos PREAL Nº15). Santiago de Chile, Washington: PREAL.

Green, Andy; John Preston y Jan Germen Janmaat. (2006). *Education, Equality and Social Cohesion: A Comparative Analysis*. New York: Palgrave.

Green, Andy; John Preston y Ricardo Sabates. (2003). *Education, Equity and Social Cohesion: A Distributional Model* (Wider Benefits of Learning Research Report Nº 7). London: Institute of Education, U. of London.

Grindle, Merilee. (2007). *Reform Despite the Odds: Improving Quality in Education* (Pensamiento Educativo N° 40). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Gvirtz, Silvina y Jason Beech. (2007). *Micro-política escolar y cohesión social en América Latina* (Documento de Trabajo Proyecto Nacsal). Santiago de Chile: Cieplan-iFHC.

Iaes, Gustavo y Andrés Delich. (2007). *Sistemas educativos y cohesión social: La reconstrucción de «lo común» en los estados nacionales del siglo XXI* (Documento de Trabajo Proyecto Nacsal). Santiago de Chile: Cieplan-iFHC.

IIPE-OEI. (2006). *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO Buenos Aires y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Kaufman, Robert R. y Joan M. Nelson. (2005). *Políticas de reforma educativa. Comparación entre países* (Documentos PREAL N° 33). Santiago de Chile, Washington.

Koselleck, Reinhart. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.

Meyer, John W. (2005). World Models, National Curricula, and Centrality of the Individual. En A. Benavot y C. Braslavsky (Eds.), *School Knowledge in Comparative and Historical Perspective. Changing Curricula in Primary and Secondary Education*. Hong Kong: Hong Kong University Press.

Ministerio de Cultura y Educación. (1995). *Contenidos básicos comunes para la educación general básica*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

Ministerio de Educacao e do Sporto. (1998). *Parametros curriculares nacionais*. Brasilia.

Ministerio de Educación. (1996). *Objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la educación básica*. Santiago de Chile.

Ministerio de Educación. (2005). *Informe Comisión Formación Ciudadana*. Santiago de Chile. Serie Bicentenario.

O' Donnell, Guillermo. (2004). *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión* (Texto preparado para el proyecto «La democracia en América Latina» PNUD): Universidad de Notre Dame.

OECD. (2007). *Understanding the Social Outcomes of Learning*. París: OECD.

PNUD. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. New York y Buenos Aires: PNUD.

PREAL. (1999). *Descentralización educacional: aprendizaje de tres décadas de experiencia* (Series de Resúmenes de Políticas N°3). Santiago de Chile, Washington: PREAL.

——. (2006). *Cantidad sin calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Santiago, Washington: PREAL.

Putnam, Robert. (2000). *Bowling Alone*. New York: Simon & Schuster.

Renan, Ernst. (1996). What is a Nation? En G. Eley y R. Grigor Suny (Eds.), *Becoming National*. New York-Oxford: Oxford University Press.

Ricoeur, Paul. (1984). *Educación y política*. Buenos Aires: Docencia.

——. (2004). *Projet universel et multiplicité des héritages, en Ou vont les valeurs? Entretiens du XXIe Siécle II* (Unesco publication chapter Nº136615). Paris: UNESCO.

Schwartzman, Simon. (2007). *The New Agenda for Education Reform in Latin America* (Documento de trabajo). Sao Paulo: iFHC.

——. (2008). Educación, movilidad y valores democráticos. En E. Valenzuela, S. Schwartzman, A. Biehl y J. S. Valenzuela (Eds.), *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan.

Sorj, Bernardo y Eugenio Tironi. (2007). Cohesión social: una visión desde América Latina. En *Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes* (Vol. 1, p. 105-127): Pensamiento Iberoamericano.

Soysal, Yasemin y Suk-Ying Wong. (2006). Educating Future Citizens in Europe and Asia. En A. Benavot y C. Braslavsky (Eds.), *School Knowledge in Comparative and Historical Perspective. Changing Curricula in Primary and Secondary Education*. Hong Kong: Hong Kong University Press.

Tedesco, Juan Carlos. (1998). *Reformas educativas en América Latina: discusiones sobre equidad, mercado y políticas públicas* (Serie de Estudio N°14): Universidad de Talca/ Mineduc.

Tedesco, Juan Carlos y Néstor López. (2001). *Algunos dilemas de la educación secundaria en América Latina* (Doc. De trabajo IIPE). Buenos Aires.

Tenti, Emilio. (2005). *La condición docente. Datos para el análisis comparado: Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Madrid: Siglo XXI.

Torney-Purta, Judith y Jo-Ann Amadeo. (2004). *Fortaleciendo la democracia en las Américas a través de la educación cívica: un análisis empírico que destaca las opiniones de los estudiantes y los maestros*. Washington, D.C.: Organización de los Estados Latinoamericanos.

Valenzuela, Eduardo. (2008). Desorganización, solidaridad y movilidad. Algunas peculiaridades de la cohesión social latinoamericana. En E. Valenzuela, S. Schwartzman, A. Biehl y J. S. Valenzuela (Eds.), *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan.

Valenzuela, Eduardo; Simon Schwartzman; Andrés Biehl, y J. Samuel Valenzuela (Eds.). (2008). *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan.

Wineburg, Sam. (2001). *Historical Thinking and Other Unnatural Acts: Charting the Future of Teaching the Past*. Philadelphia: Temple University Press.

Winkler, Don y Alec I. Gershberg. (2000). *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina* (Documento de Trabajo PREAL, N° 17). Washington D.C.–Santiago de Chile: PREAL.

World Bank. (2004). *Making Services Work for Poor people* (World Development Report 2004). Washington D.C.: The World Bank.

——. (2006). *Development and the Next Generation* (World Development Report 2007). Washington D.C.: The World Bank.

Capítulo 6

CIUDAD, COHESIÓN Y VIOLENCIA

La experiencia europea y América Latina

Manuel Tironi R., *Eugenio Tironi B.*

I. Imaginarios, instituciones y prácticas: las tres escalas de la cohesión social

La Real Academia Española define cohesión como la «acción y efecto de reunirse o adherirse las cosas entre sí o la materia de que están formadas», así como la «fuerza de atracción que las mantiene unidas». Por su parte, define social como «perteneciente o relativo a la sociedad». Podemos decir, entonces que «cohesión social» es *aquella fuerza o acción mediante la cual los individuos pertenecientes a una sociedad se mantienen unidos*.

Las preguntas clave, entonces, son ¿cuál es esta fuerza o acción que llamamos «cohesión social»? y ¿cómo se construye?

La sociología surge de la afirmación que la cohesión social es un logro, no el resultado automático de la naturaleza humana ni del designio divino, tampoco ni de la mano invisible del mercado. Que un grupo de individuos llegue a convertirse en una comunidad, en una colectividad aglutinada en torno a un todo mayor a la suma de las partes, no es en absoluto evidente. Con esto se quiere decir que la cohesión social se construye, se desarrolla y, si todo sale bien, se estabiliza en el tiempo. Esto también quiere decir, claro está, que la cohesión social se debilita, agota y, muchas veces, se quiebra. ¿Cómo sucede esto? ¿Qué permite que un conjunto de individuos —racionales y egoístas— acepten vivir en un orden colectivo que les reportará beneficios evolutivos, pero también sacrificios individuales? ¿Y cómo y por qué, a contramano, sus lazos sociales se erosionan y resquebrajan?

En buena parte gracias a los horrores del nacionalismo —siempre intentando construir a la fuerza un nosotros original—, hoy por hoy sabemos que la cohesión de una sociedad no se construye *ex novo* ni por decreto: ella es el fruto del devenir histórico, cultural y político de una comunidad y sus múltiples

oscilaciones. Asimismo, sabemos que el «pegamento» que aglutina a los miembros de una sociedad entre sí y con la propia sociedad adopta muchas formas, cada una de las cuales apunta a distintas facetas de la vida social de una comunidad. En este capítulo se argumenta, precisamente, que cuando se habla de un Estado-nación, la cohesión social adopta al menos tres escalas, cada una relacionada con la otra pero cada cual ejecutando su capacidad aglutinante en diferentes niveles.

La primera escala —llamémosla *macroescala*— es aquella del imaginario simbólico de una nación. Para que una sociedad se mantenga cohesionada se requiere un cierto grado de identificación de las partes con el todo; una identificación que conduzca a cada individuo sentirse parte de un nosotros: de un mundo-de-la-vida común ante el cual todos, más allá de sus diferencias, se puedan referir. Este referente común tiene que ser lo suficientemente poderoso y legítimo como para inducir a los miembros de una sociedad a sacrificar algunos derechos individuales en aras de ser admitido en una comunidad mayor. Este es el «espíritu del pueblo» de los románticos alemanes, o lo que representan los *founding fathers* y su declaración de Independencia en la sociedad estadounidense, o el *Liberté*, *Egalité*, *Fraternité* de la Revolución Francesa. Son valores que ligan a quienes viven en una nación con el origen de esta, con su excepción cultural y su particular visión de mundo, *hermanando*, a través de este imaginario «pegajoso», a unos con otros.

Esos imaginarios toman diversos *leit motifs*. Conceptos como los de «nación», «propiedad», «Estado» e «igualdad», así como los de «raza», «pueblo» y «religión», han sido usualmente empleados para representarlos. Asimismo, estos aglutinadores simbólicos se han construido de distintas formas a lo largo de la historia. Muchas veces han emergido como fruto de un conflicto agonístico —casi siempre relacionado con guerras religiosas—, otras de procesos de descolonización, y otras de algún hito original-mítico —como es el caso de los Estados religiosos. Anderson (1991) incluso argumenta sobre la importancia de los medios de comunicación masiva en la construcción, legitimación y difusión de estos imaginarios. Lo que está fuera de discusión es la importancia fundamental de esta construcción simbólica para la cohesión social de una comunidad: sin una imagen colectiva que represente qué somos y hacia dónde vamos, la cohesión social tiene pocas posibilidades de sobrevivir (Tironi 2005).

Pero ese imaginario no puede permanecer como una abstracción, ni menos como una abstracción de y para una élite. La *macroescala* solo tiene sentido de existir si es capaz de «aterrizar» y convertirse en lineamientos políticos concretos; es decir, en una suerte de proyecto-país que ligue los fundamentos simbólicos de una comunidad con las condiciones materiales de esta. Incluso es

posible pensar que las instituciones y las políticas públicas no son otra cosa que el encuentro entre las necesidades de una comunidad y el programa ideológico-valórico de una nación —o de sus gobernantes de turno.

Lo anterior nos conduce a la segunda escala, la *mesoescala*, que ya no dice relación con los imaginarios, sino con su traducción estratégica en políticas e instituciones. Aquí radica la importancia de lo que se podría denominar como el «doble rendimiento» de la red asistencial de una nación, constituida por instituciones y políticas públicas: satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, sí, pero también formalizar los valores que rigen a una comunidad y de este modo incluir a *todos*, incluso a aquellos que no han nacido en el territorio nacional, pero viven en él, dentro del proyecto nacional que se ha diseñado sobre la base de dichos valores. Los sistemas de salud, educación, previsión, vivienda o empleo son herramientas que garantizan ciertos «derechos», pero son también un «cemento» social. Hacer uso de de ellos es un acto administrativo, pero también un modo de integración social, un ejercicio de ciudadanía en su forma más pura: una forma de sentir y decir «yo pertenezco a esta comunidad». Los servicios sociales, entonces, también son «pegajosos»: no solo reparan déficits materiales o asistenciales, sino que también cohesionan a los miembros de una comunidad con aquellas visiones y símbolos que la sostienen.

Hasta hace poco las ciencias sociales habían atacado el tema de la cohesión social desde la macro y la meso-scala, en especial desde la primera. Poco se había considerado que, finalmente, para los miembros de una comunidad el nivel político-institucional toma cuerpo en situaciones concretas, localizadas y cotidianas. Toda la fina arquitectura elaborada entre los imaginarios y su traducción en políticas públicas es finalmente practicada en el día a día (Bourdieu 1986; Warde 2005). Dicho de otro modo, las políticas de salud, educación, empleo o vivienda son experimentadas por sus beneficiarios en postas, escuelas, puestos de trabajo y viviendas concretas. Esto quiere decir que en la vida cotidiana, la cohesión social no se recrea en abstracto o discursivamente, sino que viviendo experiencias reales de exclusión, integración, efervescencia o declive comunitario. Esta es la tercera escala de la cohesión social: la *microescala*.

En suma, no solo los imaginarios y los proyectos institucionales son «pegajosos»; lo es también, y sobre todo, la vida cotidiana, los vínculos reales que se construyen entre los actores, y entre estos y la gama de instituciones, cuerpos administrativos e instancias mediadoras que conforman la red social de una sociedad. Aquí reside la prueba de fuego de la cohesión social. Pueden existir un ideario simbólico y unas políticas para llevarlo a cabo, pero si la posta está en bancarrota, si la escuela no integra, si el mercado laboral excluye y si la vivienda

en vez de proteger estigmatiza —esto es, si la ciudadanía no puede practicarse— la unidad comunitaria tiene escasas posibilidades de sostenerse.

Esta *microescala* bien puede denominarse la *escala urbana*, ya que este último nivel tiene siempre un espacio, un lugar, una referencia territorial determinada: la ciudad, o más específicamente, el barrio. Muchas de estas instancias de sociabilidad y cohesión social cotidiana se ordenan formando redes geográficas relativamente coherentes, las que por lo general llamamos «barrios» —o «zonas», «distritos», «áreas» o «sectores», según la nomenclatura administrativa. A pesar de lo anterior, esta escala urbana ha sido flagrantemente olvidada por las ciencias sociales y económicas hasta hace un par de décadas, pese a que hoy por hoy 48% de la humanidad vive en ciudades (Naciones Unidas 2003).

En resumen, se podría argumentar que la pregunta sobre la cohesión social, su estabilización y su deterioro, está en el nervio de la disciplina sociológica, como lo confirma una amplia literatura sobre el tema[1]. Sin embargo, la naturaleza que ha tomado la problemática de la cohesión social en las últimas décadas —como lo veremos más adelante— hace imposible referirse a ella sin incluir el espacio que constituye lo urbano. Primero, porque el vínculo entre el quiebre de la integración social y los llamados *quartiers sensibles* («barrios sensibles») es evidente: las supuraciones más desesperadas y violentas de la crisis social en las sociedades europeas y norteamericanas siempre tiene la misma *mise-en-scene*: el gueto, el barrio marginal, la *banlieue*. Y segundo, porque la evidencia es ya demasiado robusta para seguir olvidándonos de que la relación entre pobreza, segregación urbana y anomia son profundas y consistentes: el gueto no solo es el escenario de la violencia social, es también y sobre todo su causante.

II. ¿Cómo se construye la cohesión social? Estados Unidos y Europa

Antes de analizar por qué el quiebre de la cohesión social se juega de forma decisiva en la escala urbana, es menester saber qué es lo que se está quebrando; vale decir, revisar cuáles son los modelos de integración social que han aglutinado a las sociedades modernas en el último siglo y que hoy se encuentran en problemas o bajo evaluación. Esto nos lleva inevitablemente a poner atención a los dos modelos dominantes de cohesión social, el de los Estados Unidos y el de Europa, y dentro de esta última, a los diferentes submodelos que coexisten en su seno.

[1] Sobre esta literatura y el debate al respecto ver capítulo 1 de este volumen.

1. Europa y Estados Unidos: diferentes orígenes para dos modelos de cohesión social

Europa y Estados Unidos representan dos formas de ver y construir la cohesión social. Esta diferencia se nos hace evidente en prácticamente todo, desde la cultura culinaria hasta la política universitaria, pasando por el modo en que se organizan las ciudades y los mercados laborales en ambos ámbitos. Pero, ¿de dónde viene esta diferencia?

a) «Viejo» y «Nuevo» Mundo

La idea de «nuevo» y «viejo» mundo ya nos otorga algunas claves fundamentales. Hacia 1607, fecha del desembarco de los primeros colonos ingleses en Estados Unidos y de la fundación de Jamestown en Virginia, Europa ya había vivido buena parte de su historia social y política, incluyendo las cruzadas, la reforma protestante y la consolidación en su territorio de proto-estados nacionales. Por ejemplo, para 1607, Barcelona —en tanto ciudad-estado con constitución político-administrativa propia— ya había vivido al menos seis guerras de magnitud, un conflicto civil, una revolución agraria y una gran peste (Catasús 2005). La importancia de esta diferencia histórica es que la nación norteamericana es creada en un acto fundante preciso, mientras que la europea es fruto de un largo y complejo continuo que puede ser rastreado al menos desde el medioevo.

Para Max Weber (1978), de hecho, es en el medioevo cuando la identidad política y cultural de Europa continental queda fijada con fuego. En esta época se institucionalizan e internalizan algunos de los modos de hacer que la marcarán para siempre, y que articularán perennemente su particularismo. En primer lugar, el medioevo consolida la forma de dominación y legitimación política europea por antonomasia: el consentimiento entre vasallo y señor. El vasallo consentía en subyugarse al señor feudal —es decir, a ir a la guerra con él— a cambio de protección y derechos. La abolición del feudalismo acabó con las figuras del señor y del vasallo, pero no borró la forma y contenido de ese pacto, ahora traspuesto al binomio vasallo/rey y, siglos después, a la relación moderna ciudadano/gobierno.

La Revolución Francesa advirtió que nunca más se admitirían gobiernos operando a costa de la miseria del pueblo, o en otras palabras, que la relación señor/vasallo debía ser normada y equilibrada. Lo que se puso en duda con la Revolución, entonces, no fue el modelo sino su puesta en función. El resultado fue la definición de una vez y para siempre de los que eran los (diez) derechos

universales del pueblo. Hasta hoy en día el pacto político en Europa continental, su legitimación y el más importante de sus frutos (el Estado-providencia o de bienestar) descansa sobre el mismo consentimiento medieval.

Estados Unidos, en este respecto, se sustenta en un pacto muy distinto. Como indica Arendt (2004), la revolución fundacional americana —la descolonización— se alzó precisamente en contra de la figura señor/vasallo, la cual estructuraba la dominación de la corona inglesa sobre las tierras del Nuevo Mundo. La solución norteamericana al desafío del orden político (¿cómo fundar un cuerpo político sin echar mano a una tradición original, que en el caso europeo se traduce en el binomio señor/vasallo?) fue anclar el poder político en el contrato: un acuerdo de confianza y reciprocidad por el cual la legitimación del poder político no descansa ni en el pueblo, en tanto mayoría material, ni en el Estado, en tanto Leviatán todopoderoso, sino en el acuerdo entre las partes privadas (*the people*) que conforman el cuerpo social y político de la nación.

Lo fundamental es comprender que mientras el modelo sociopolítico de Europa continental prioriza la tradición y unos derechos y deberes originales, el modelo estadounidense se sustenta en la idea de un *espíritu* original; es decir, en la idea de que lo que se debe conservar no son ciertos derechos y deberes estáticos, sino la visión primigenia de los *founding fathers* condensada en el Acta de Independencia y en la Constitución.

El resultado de la revolución norteamericana, entonces, fue construir una constitución *in progress*, la cual en vez de delimitar su contenido lo hacía flexible, siempre y cuando este se ajustara a la idea original de la revolución fundacional. En otras palabras, mientras el modelo europeo continental (especialmente el francés) coloca un techo, un límite después del cual se violan ciertos derechos y deberes, el modelo estadounidense pone un piso desde el cual seguir ampliando (y por lo tanto conservando) el Estado de derecho. O sea, mientras el modelo francés incentiva la mantención de lo tradicional, el estadounidense celebra la inauguración de lo nuevo.

b) Noción de trabajo

Otro importante pilar sobre el cual descansa la sociedad europea es la condición cultural del trabajo. El trabajo responde más a una tradición familiar traspasada de generación en generación que a una acción estrictamente funcional. El estatus del trabajo como oficio quedó materializado en la Edad Media con la formación de guildas, gremios, asociaciones laborales y colegios profesionales que normaban el oficio y protegían los intereses de sus miembros, pero que también fijaban el valor cultural y simbólico de aquel.

La crítica de Marx a la revolución industrial responde justamente a ese *ethos* europeo. Ella está mediada, en buena parte, por su preocupación por la disolución del oficio como sustento cultural del trabajo. La idea de «alienación» del primer Marx está referida precisamente a la imposibilidad del asalariado industrial de verse reflejado en su trabajo en tanto individuo creador poseedor de un oficio; es decir, como individuo para el cual su trabajo tiene un valor de uso, no meramente de cambio. La idea de «enajenación» del Marx posterior indica el proceso a través del cual el trabajador moderno deja de ser dueño de los medios de producción y de sus frutos; esto es, el giro por el cual se elimina la concepción de un trabajo con valor cultural, protegido socialmente y estructurado familiarmente, para transformarse en un *elemento* más en un proceso de producción vaciado de todo sentido.

c) Espacio público, espacio privado

La importancia que se le asigna en la vida social europea al espacio público, tanto en términos urbanísticos como políticos, es otro eje del excepcionalismo europeo continental. En términos urbanos, el medioevo fijó una forma de vivir basada en la integración social y la densidad. Las ciudades representaban, por una parte, el orden, la civilización y la abundancia, versus el caos, la barbarie y la necesidad del campo. Pero, además, ellas simbolizaban la vida política: ser parte de la ciudad era ser parte de la vida pública, o de forma más radical, era ser sin más. Es por esta razón que la ciudad medieval fue, a pesar de todas sus diferencias sociales y estamentales, una ciudad integradora donde los opuestos convivían codo a codo. La ciudad suponía una forma de vida superior, y el ser pobre, rico, señor o paje eran, de alguna manera, diferencias menores comparadas con ser campesino. El famoso estudio sobre la historia de la locura de Foucault (1994) muestra cómo en la Edad Media, a diferencia de la actual, hasta la figura del loco era aceptada como un elemento más del paisaje urbano y público; una figura ridícula, pero tan constituyente de la ciudad como lo era la del comerciante o la del artesano.

La ciudad medieval-burguesa se constituyó morfológicamente en torno a dos ejes simbólicos y sociales claves: la iglesia y el mercado. Estos dos espacios, por lo general ubicados estratégicamente en los epicentros urbanos, fueron los espacios más exclusivos de la ciudad. Nacía así la configuración concéntrica tan típica de la ciudad europea, por la cual la jerarquía socioeconómica va de más a menos a medida que se aleja del centro de la ciudad (Benevolo 1971). Pero la iglesia y el mercado no son espacios exclusivos sino, por el contrario, dos de los espacios más populares y públicos de cualquier ciudad; aquellos lugares donde el

encuentro entre sujetos diferentes no solo es esperable, sino de alguna manera deseado. Esta tradición se sigue viendo hoy en día en la ciudad europea, donde las capas más acomodadas siguen viviendo en las zonas centrales de la ciudad y donde el contacto social en sus espacios público y semipúblicos —cafés, plazas, paseos, calles, mercados, etc.— sigue siendo abundante y natural. El resultado es la llamada «ciudad europea» (Le Galès 2002), ciudad anclada en un centro histórico que acoge a las capas más acomodadas a la vez que concentra la actividad social y económica de la ciudad —creando un espacio de alta integración.

La configuración urbana europea es difícil de encontrar en otras regiones. De hecho, la ciudad norteamericana, influenciada por el modelo inglés, se ubica en sus antípodas. La mezcla entre superabundancia de suelo y el temor antiurbano importado por lo colonos ingleses —vía el modelo *town & country* de ciudad, el cual trata de recrear el ambiente del campo en el paisaje urbano— genera una ciudad muy poco densa, altamente segmentada y que se estructura más en los espacios privados y semiprivados (el hogar, la escuela, el vecindario) que en los públicos (Sennett 1992). Se trata de una ciudad, que al igual que la sociedad que la acoge, se funda en los individuos y en los lazos que ellos construyen en forma libre, no en tradiciones vinculantes diseñadas a priori e impuestas socialmente.

La imagen del *self-made man* estadounidense es, en este sentido, muy esclarecedora. El «pionero» que coloniza tierras indómitas a base de su voluntad individual y constancia, que se asocia de manera libre con otros para ayudarse mutuamente y que, en conjunto y sobre la base de esa confianza básica, construye pueblos y ciudades (y también empresas), es una figura que no existe en el contexto europeo, donde cada individuo —siguiendo más a *la lettre* la matriz judeo-cristiana— se debe a algo anterior y mayor que él, ya sea el Estado, el oficio o la ciudad (Arendt 2004).

En suma, detrás de los modelos de cohesión social europeo-continental y estadounidense hay diferencias sustanciales; las diferencias que hay entre una sociedad que se construye en torno a fundamentos culturales inamovibles y otra que es fundada *ex novo* sobre la base de relaciones contractuales siempre renovables.

2. Los modelos en la práctica: instituciones y políticas sociales

Las visiones de mundo detrás de los modelos sociales europeo-continental y estadounidense se traducen en políticas y estrategias sociales, económicas y culturales muy diferentes. A continuación se reseñan brevemente algunas de estas diferencias.

a) Distribución y pobreza

Alesina y Glaeser (2005) se preguntan por qué en los Estados Unidos reina el *laissez-faire*, mientras en el viejo continente el Estado juegue un fuerte rol regulador. Ligado a lo anterior, los autores también se interrogan por qué los estadounidenses se muestran menos dispuestos a distribuir los recursos en beneficio de los más pobres que los europeos.

De hecho, mientras los gastos públicos representan cerca del 30% del producto interno (PIB) en los Estados Unidos, ellos alcanzan alrededor del 45% en la Europa continental y el 50% en Escandinavia: dos tercios de esta diferencia se explica por los gastos sociales, propios de un Estado de bienestar. Esto permite comprender otra diferencia patente entre Estados Unidos y Europa: los niveles de desigualdad. Si se observa el coeficiente de Gini (antes de impuestos), este alcanza los 38,4 en los EE.UU., contra 28,1 en Europa. En el primero, el 20% que más gana concentra el 43,5% de los ingresos; en Europa, en cambio, la media es 37,1%. Esto lleva a Alesina y Glaeser (2005) a concluir que, pese a todas sus dificultades, el Estado de Bienestar europeo ha logrado en cierta medida equiparar los ingresos de la población, así como también ha tenido éxito en reducir la pobreza. Los pobres, y particularmente los muy pobres, son en definitiva mejor tratados en Europa que en los Estados Unidos, donde hay muchos más pobres (cerca del 17%) que en el viejo continente tomado en su conjunto.

Los logros europeos en materia de igualdad no se han conseguido al costo de una menor movilidad, como corrientemente se afirma. En efecto, los movimientos ascendentes y descendentes en la escala social son muy parecidos en EE.UU. y Europa. Es cierto que las personas con ingresos medios tienen más posibilidad de ascender en Estados Unidos, pero aquí la movilidad de los pobres es menor que en Europa (Alesina y Glaeser 2005). En otras palabras, los pobres estadounidenses están más bloqueados en su condición que sus homólogos europeos.

Es interesante notar en esta dirección que los estadounidenses, siguiendo su tradición individualista y contractual, están persuadidos de que su sociedad ofrece a los pobres los medios para escapar de la pobreza: este es el llamado «sueño americano». Si los pobres permanecen en la pobreza es su «falta», no una falla del sistema. Por el contrario, los europeos asumen que la pobreza está determinada por las condiciones de partida en la vida y por las oportunidades. Los pobres, por ende, merecen ser ayudados. En EE.UU., por ejemplo, el 60% de las personas estima que los pobres son flojos, mientras en Europa ese porcentaje solo asciende al 26%. Asimismo, el 71% de los estadounidenses está convencido de que los pobres pueden salir por sí solos de la pobreza; en Europa solo el 40% está de acuerdo con esta afirmación (Rifkin 2004).

En suma, los modelos estadounidense y europeo continental difieren radicalmente en la cuestión de cómo garantizar a las personas la oportunidad de salir adelante.

> El sueño americano ha puesto desde el principio toda la carga de la responsabilidad sobre el individuo para que haga con su vida lo que pueda en el contexto del mercado, con escasos apoyos sociales más allá de la garantía de una educación pública gratuita. Los europeos, en cambio, creen que la sociedad tiene la responsabilidad de equilibrar el darwinismo mediante el establecimiento de prestaciones sociales para los menos afortunados, para que nadie se quede atrás (Rifkin 2004: 79).

b) Trabajo y empresa

La cultura laboral también muestra fuertes diferencias a uno y otro lado del Atlántico. En primer lugar, la disposición a la autocontratación o trabajo independiente es simétricamente opuesta. Dos de cada tres estadounidenses preferirían trabajar en forma independiente, mientras que la mitad de los ciudadanos de la Unión Europea les gustaría hacerlo por cuenta ajena (Comisión Europea 2003, cit. en Rifkin 2004). Es más: dos de cada tres estadounidenses pondrían en marcha un negocio propio, en lo que serían seguidos solo por uno de cada dos europeos. Esto muestra el diferente peso que la idea de *entrepreneurship* posee en ambos ámbitos (Gertler y Vinodrai 2005; Jacobs 1991).

En segundo lugar, la estructura organizacional y cultural de la empresa es notoriamente distinta. Philippe D'Iribarne (2006) plantea que el asalariado francés tiene como foco de referencia, además de los clientes y sus superiores, el oficio. Siguiendo la tradición medieval de las guildas a la que se hizo referencia previamente, cada oficio —tornero, panadero, garzón, contador, librero, ingeniero, peluquero, abogado, florista, médico o «cuadro»— tiene una tradición que el funcionario debe respetar y que le confiere nobleza y pertenencia a un cuerpo de derechos y deberes (Christopherson 2002). Esta arquitectura laboral es muy diferente a la del caso estadounidense, donde existe una visión contractual de la función laboral, la que establece las relaciones de dependencia y subordinación del empleado, así como sus deberes (D'Iribarne 2006; Berger y Dore 1996).

En este sentido, el ámbito del trabajo en Europa —especialmente en la Europa continental— tiene menos que ver con la lógica de la empresa capitalista clásica que el propio Marx visualizó, con su producción en masa, su sistema de trabajo estandarizado, su estricto manejo del tiempo y su organización

piramidal. Ella tiene más que ver con el espíritu del trabajo artesanal y con las corporaciones que nacen de este. Este rasgo le resta flexibilidad y capacidad de adaptación a sus organizaciones empresariales —sobre todo cuando se les compara con la eficiencia e impersonalidad de la organización capitalista norteamericana—, a la vez que le suma protección, valor añadido, ventajas competitivas de largo plazo y una fuerza laboral de mayor capital humano (Christopherson 2002; Berger y Dore 1996; Jacobs 1991).

TRABAJAR: EUROPA Y LOS ESTADOS UNIDOS

En el campo del trabajo hay otro mundo de diferencias entre Estados Unidos y Europa. En promedio, los estadounidenses trabajan más horas que los europeos. En Europa, las vacaciones son de seis semanas mientras en EE.UU la ley ni siquiera obliga a las empresas a ofrecer vacaciones, lo cual está librado al plano estrictamente contractual. Es más, en toda Europa las horas trabajadas van en descenso. El caso más extremo es el de Francia, que en 1999 introdujo por ley la semana laboral de 35 horas —que actualmente es muy cuestionado. Los trabajadores franceses están en su labor 1.562 horas anuales; los estadounidenses, en cambio, dedican al trabajo 1.877 horas anuales, la cifra más alta entre los países industrializados, superando incluso a Japón. No obstante, el hecho de que trabajen más horas no hace a los estadounidenses más productivos que los europeos. Según los datos que aporta Rifkin (2004), hacia el año 2002 el trabajador medio de países como Noruega, Bélgica, Holanda, Irlanda, Alemania y Francia, tuvo una productividad por hora superior al trabajador estadounidense. Y otros cinco países europeos, Dinamarca, Austria, Italia, Suiza y Finlandia, estaban empatados con los EE.UU.

Otra enorme diferencia entre el capitalismo estadounidense y el europeo dice relación con la ingerencia del Estado en los mercados, especialmente en el laboral. Más allá de las diferencias internas en Europa (a las que haremos mención más adelante), la cantidad y extensión de la cobertura social-laboral en Europa es significativamente mayor que en Estados Unidos. En Francia, el camino recorrido desde la Revolución Francesa apunta a proteger a los asalariados de la dureza de una relación estrictamente contractual. El resultado es que el Estado decide sobre la contratación, el despido, la duración de la jornada, las vacaciones pagadas, los salarios, el retiro, la formación profesional, entre otras. En materias tan sensibles como estas, la relación entre el asalariado y su empleador no está regida por un acuerdo entre las partes sino por la reglamentación (D'Iribarne 2006; Donzelot 2006; Castel 1995).

Esto solo refuerza lo que se señaló más arriba: el trabajo en Europa continental es más que un contrato asalariado mediado por los mercados laborales; constituye un estatus social y cultural que bajo ninguna circunstancia puede ser violado. Por lo mismo, el agudo debate que moviliza la problemática de la «precarización» y flexibilización laboral en Europa escapa con creces del ámbito económico: se trata del temor a que la globalización y el capitalismo *a la americana* desestabilicen un modo de vida, una identidad y una arquitectura social más que centenaria (Sennett 1992).

Europa y Estados Unidos, en suma, representan dos modelos sustancialmente diferentes a la hora de abordar el tema de la cohesión social, tanto en términos conceptuales como en materia de instituciones y políticas.

3. Diferentes modelos de Estados de bienestar en Europa

Las distintas reacciones al problema de la migración, los diferentes enfoques ante los problemas de legitimidad planteados por el proyecto de Constitución Europea a comienzos de esta década —y la colisión entre distintos modelos que esta desentrañó—, así como los choques entre la «vieja» y la «nueva» Europa a raíz de la guerra de Irak, indican que la fórmula según la cual conjugar mercado, integración y protección no es homogénea en Europa.

a) La heterogeneidad europea

Europa está lejos de ser una realidad única y homogénea. Esto es en especial cierto, paradójicamente, con respecto a lo que parecía ser el gran común denominador —y el gran invento— del continente europeo: el Estado de bienestar.

Esping-Andersen (1990), en una reflexión pionera, indicaba que existían a lo menos tres modelos de Estado de bienestar europeo: el escandinavo o socialdemócrata universal, el bismarckeano o modelo conservador de Europa continental y el modelo liberal anglosajón. Otros (ver George y Taylor-Gooby 1996) han realizado una tipología más exhaustiva que incluye el modelo católico/corporativista de Alemania, el de la coalición roja-verde de Suecia, el modelo liberal británico, el paternalista de Francia e Italia, y el post-autoritario de España y Grecia. Algunos autores incluso hablan de un emergente modelo centroeuropeo, el cual compartiría con otros los modelos en formación de países en vías de desarrollo, la fuerte influencia de las grandes instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Sengoku 2004).

Por su parte, Ferrara (1993) intenta quebrar el sesgo cuantitativo de las clasificaciones y propone una tipología basada en el tipo de cobertura de cada modelo de Estado de bienestar: desde la cobertura universal hasta los mecanismos de protección basados en las distintas posiciones ocupacionales de los individuos.

Tabla II-1
TIPOLOGÍA DE ESTADOS DE BIENESTAR SEGÚN FERRARA (1993)

Estados de bienestar ocupacionales		*Estados de bienestar universales*	
Puros	Mixtos	Puros	Mixtos
Francia	Suiza	Finlandia	Nueva Zelanda
Bélgica	Italia	Dinamarca	Canadá
Alemania	Holanda	Noruega	Gran Bretaña
Austria	Irlanda	Suecia	

Fuente: elaboración propia a partir de Ferrara (1993).

Lo fundamental, más allá de las tipologías, es que cada modelo involucra diversas fórmulas políticas y estrategias sociales, pero también distintas maneras de entender la problemática de la cohesión social y su quiebre.

b) Cuatro modelos

Siguiendo a Sapir (2005), es posible identificar cuatro grandes modelos de Estado de bienestar europeo.

– *El modelo escandinavo*. Este modelo, también llamado nórdico, socialdemócrata o institucional, se funda en la igualdad de los beneficios sociales para todos. Consecuentemente, este modelo muestra los más altos gastos públicos en protección social. Los mercados de trabajo son relativamente desregulados, pero, a contramano, hay una extensa intervención fiscal en los mercados laborales. Por otra parte, los fuertes sindicatos aseguran una estructura salarial muy comprimida. Este modelo es generalmente asociado a Dinamarca, Finlandia, Suecia y Holanda.
– *El modelo anglosajón*. Este modelo, también llamado modelo Beveridge, liberal o residual, se caracteriza por una amplia cobertura de *last resort*; esto es, los beneficios sociales se focalizan en aquellos que más los necesitan, y las transferencias están primordialmente orientadas a la población activa. Asimismo, muchos de los mecanismos de beneficios están condicionados

por el empleo y otras medidas «activas». En lo que respecta a los mercados de trabajo, este modelo se caracteriza por un *mix* entre sindicatos débiles, amplia (y creciente) dispersión de la renta y alta incidencia de empleos de renta mínima. Este modelo es propio de Gran Bretaña e Irlanda.

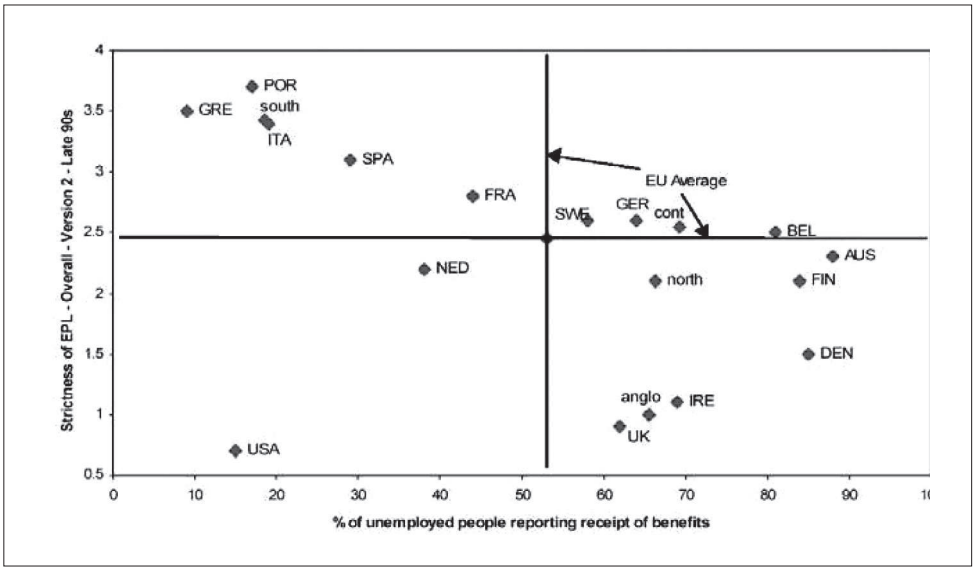
– *El modelo continental*. También conocido como Bismarckeano, conservador, centroeuropeo o *achievement-oriented*, es un modelo que tiende a proteger a aquellos que participan de la fuerza de trabajo. Así, este modelo descansa fuertemente en un sistema de pensiones y de protección a la vejez y al desempleo. Este modelo también se caracteriza por un sistema sindical fuerte (aunque en declive), que incluso extiende su poder de negociación a situaciones ajenas al mundo laboral. Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo son los países que representan este modelo.
– *El modelo mediterráneo*. Este modelo, también llamado modelo subsidiario, sudeuropeo o católico, concentra sus beneficios en pensiones de vejez a través de un sistema que permite una alta segmentación de derechos y estatus. Se cubre extensamente la jubilación adelantada como mecanismo para disminuir el desempleo. Posee fuertes regulaciones laborales que protegen (y al mismo tiempo contraen) el empleo. La estructura de rentas está cubierta por la negociación sindical (al menos en el sector formal) y ella está fuertemente comprimida. A diferencia del resto de los modelos analizados, el mediterráneo le entrega mayor responsabilidad a la familia como red primaria (e informal) de protección social. España, Grecia, Italia y Portugal son la mejor expresión de este modelo.

c) Evaluando los modelos

¿Cuál es la *performance* de estos modelos? Un sinnúmero de indicadores se han utilizado para evaluar sus rendimientos. Con todo, particularmente pertinente para la problemática de la cuestión de la cohesión social es la evaluación de Boeri (2002), quien compara los cuatro modelos con respecto a los tres objetivos sociales clave definidos por la Unión Europea: reducción de la inequidad de ingreso y de la pobreza, protección contra riesgos laborables no-asegurables e incentivo a la participación laboral.

Con respecto a la reducción de la inequidad del ingreso y de la pobreza, Boeri encuentra que el mayor efecto redistributivo vía mecanismos impositivos lo tiene el modelo nórdico o escandinavo, con un 42% de reducción de la desigualdad, y el menor lo posee el modelo mediterráneo, con un 35% de reducción. El modelo anglosajón y el continental se encontrarían en una situación intermedia (39%).

Gráfico II-1
PROTECCIÓN AL EMPLEO Y BENEFICIOS DEL DESEMPLEO



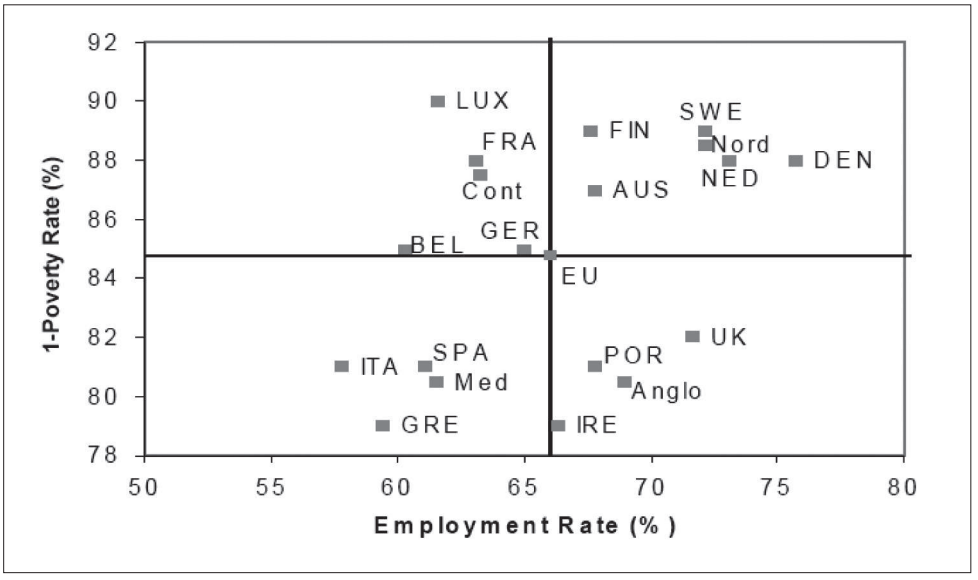
Fuente: Boeri (2002).

Sin embargo, el ranking cambia si se mide la incidencia de la pobreza después de impuestos y transferencias; es decir, la proporción de personas con un ingreso neto bajo la línea de pobreza potencial o línea de riesgo —fijada en el 60% bajo el ingreso medio neto nacional. Otra vez, el modelo escandinavo aparece en el primer lugar (12%) y el mediterráneo en el último (20%), pero ahora el modelo anglosajón y el continental se desmarcan, con el primero en una mejor posición que el segundo.

La protección contra riesgos laborales no-asegurables puede ser provista por leyes de protección laboral (i.e. contra el despido) o por beneficios a los desempleados. Las primeras son preferidas por aquellos que ya poseen un empleo y no suponen una carga impositiva; las segundas son preferidas por los que no tienen empleo. Los cuatro modelos se comportan al respecto de manera muy diversa. El modelo mediterráneo se caracteriza por una legislación de empleo muy estricta y una protección al desempleo relativamente débil. En el extremo contrario, el modelo escandinavo provee generosos y extensos beneficios al desempleo, pero una baja protección al empleo. El modelo continental también entrega altos beneficios al desempleo, pero su protección al empleo es un poco mayor. El modelo anglosajón, por último, entrega, comparativamente, menos protección que el resto de los modelos, con una muy baja protección al empleo y con un seguro de desempleo similar al del modelo continental y escandinavo.

Los incentivos a la participación en el mercado laboral varían fuertemente entre los cuatro modelos. Las tasas de empleo son en forma notoria mayores en el modelo nórdico y anglosajón (72% y 69% para 2004, respectivamente) que en el continental y mediterráneo (63% y 62% para 2004, respectivamente). La diferencia es atribuible, en buena parte, a los diferenciales de ocupación en los dos extremos de edad de la fuerza laboral. Para la población activa de 55-64 años, el empleo es considerablemente más alto en los países del modelo escandinavo (56%) y anglosajón (53%) que en los del modelo continental (34%) y mediterráneo (40%). Para la población activa de 15-24 años, la tasa de desempleo es notablemente más baja en los países nórdicos (13%) y anglosajones (10%) que en los continentales (17%) y mediterráneos (22%).

Gráfico II-2
TASAS DE EMPLEO Y PROBABILIDAD DE ESCAPAR DE LA POBREZA
SEGÚN SISTEMA SOCIAL EUROPEO



Fuente: Sapir (2005).

Sapir (2005) indica que si se asume como eficiencia la capacidad de los Estados de producir empleo, y como equidad la reducción de la pobreza, entonces los diversos modelos se definen, al final del día, en cómo enfrentan el *trade-off* entre ambos objetivos. En realidad, los únicos que se ven enfrentados a un *trade-off* son los modelos continental y anglosajón, ya que el modelo nórdico ha logrado conjugar alta eficiencia con alta equidad, mientras que el mediterráneo muestra poca equidad y poca eficiencia (ver Tabla II-2).

Tabla II-2
RESUMEN MODELOS SOCIALES DE BIENESTAR

Modelo	*Países*	*Fundamento modelo*	*Trade-off eficiencia/equidad*
Escandinavo	Dinamarca, Finlandia, Suecia y Holanda	Igualdad de beneficios para todos, mercados laborales relativamente desregulados; extensa intervención fiscal de mercados laborales	Alta equidad; alta eficiencia
Anglosajón	Gran Bretaña e Irlanda	Cobertura de *last resort*; beneficios condicionados a empleo	Baja equidad; alta eficiencia
Continental	Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo	Transferencias benefician a fuerza de trabajo; fuerte sistema de pensiones y protección al desempleo	Alta equidad; baja eficiencia
Mediterraneo	España, Grecia, Italia y Portugal	Fuertes pensiones de vejez; otorga mayor responsabilidad a red primaria informal	Baja equidad, baja eficiencia

Fuente: elaboración propia sobre la base de Sapir (2005) y Boeri (2002).

El mismo Sapir se encarga de dejar en claro lo que señaláramos con anterioridad: que más allá de las diferencias ya mencionadas, existe un excepcionalismo europeo claramente diferenciado del modelo de bienestar que aplica, al otro lado del Atlántico, el «socio» en esto que se puede llamar la sociedad industrial occidental democrática: los Estados Unidos de América. A riesgo de generalizar en exceso, Europa y los EE.UU. representan los dos grandes modelos de integración social en el mundo occidental.

III. De la cuestión social a la cuestión urbana

Los diferentes modelos de bienestar no han impedido, no obstante, los brotes de violencia urbana que afectan periódicamente, desde hace ya tres décadas, a Francia, Inglaterra y el propio EE.UU., y que hoy son también una amenaza latamente en Holanda y Suecia. Al parecer, los esquemas de cohesión social, a pesar de sus diferencias, han sido incapaces de evitar la creciente polarización social, la exclusión y la guetización.

1. Modernización y urbanización

¿Qué ha salido mal? Difícilmente podremos responder a esta pregunta, pero sí podemos decir dónde ha estado la falla: en la ciudad o, en nuestros términos, en la *microescala*. Siguiendo con el modelo teórico que proponemos, podemos decir que las *macroescalas* de la cohesión social en los Estados Unidos de América y en

Europa continental son diferentes, pero internamente robustas, cada una con sus defectos y virtudes. Lo mismo se puede decir de las políticas públicas que cada modelo ha producido. Sin embargo, es en el aterrizaje de estas políticas públicas en la realidad concreta, a nivel de la *microescala*, donde quizás están los problemas principales; sobre los cuales —por lo demás— se puede intervenir con más facilidad desde las instituciones y políticas del Estado.

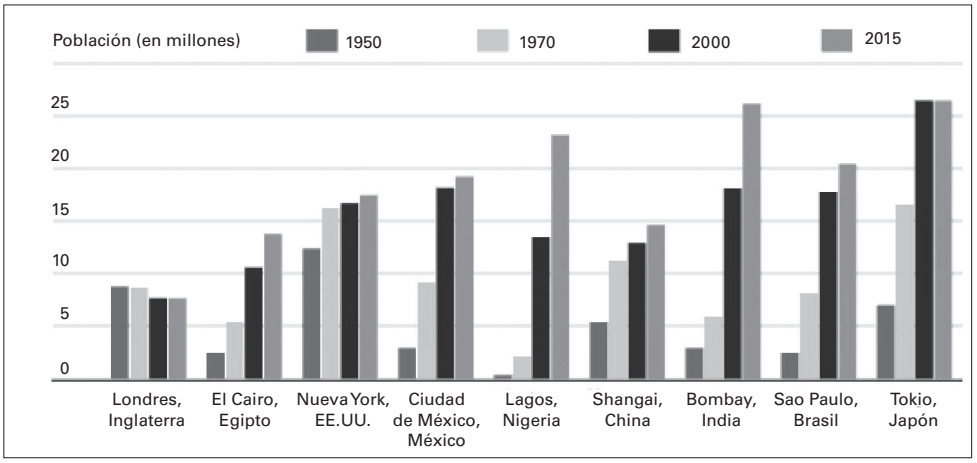
a) Crecimiento masivo y desarrollo a dos velocidades

«Modernización» y «urbanización» se han vuelto procesos si no idénticos, al menos estructuralmente dependientes. La naturaleza de «lo moderno» acepta varias definiciones, pero ninguna la describe mejor que «lo urbano», idea que indica no solo un hábitat particular distinto al «rural», sino sobre todo un orden social, cultural e institucional —a la vez causa y efecto de este entorno— distinto al «tradicional». Las sociedades industriales, fuesen del cuño que fuesen, incentivaron la urbanización como un modo de promover la civilización, la democracia y una nueva sociedad de la abundancia. La ciudad se convirtió en el lugar de la modernidad y el desarrollo.

Devenir moderno era necesariamente devenir urbano. Esto dio lugar a un proceso del cual los indicadores hablan por sí solos. Hacia 1800 solo el 3% de la población mundial vivía en áreas urbanas. En 1900, esta proporción aumentó hasta alcanzar el casi 14%, aunque solo 12 ciudades poseían un millón o más de habitantes. Hacia mediados del siglo XX, el 30% de la población mundial residía en centros urbanos y el número de ciudades con más de un millón de habitantes había crecido a 83 (Population Reference Bureau 2006). En 2000, cerca del 47% de la población mundial —alrededor de 2,8 billones de personas— vivía en áreas urbanas, y hoy se cuenta con 411 ciudades con más de un millón de habitantes.

En los países desarrollados, la tasa de urbanización alcanza el 76%, mientras que la de países en vías de desarrollo es cercana al 40% (Population Referente Bureau 2006). No obstante, en estos últimos el proceso de urbanización crece de manera extremadamente rápida. Se espera que para el año 2030, el 60% de la población mundial viva en centros urbanos, y que el mayor crecimiento ocurra en países en vías de desarrollo. Cada año 150.000 nuevas personas pasan a engrosar la población urbana de estos países (Naciones Unidas 1999; Population Reference Bureau 2006). De las 20 ciudades con más población, todas ellas con más de 12 millones de habitantes, cuatro están en Latinoamérica —Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires y Río de Janeiro.

Gráfico III-1
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN NUEVE CIUDADES



Fuente: Naciones Unidas (1999).

MEGACIUDADES: EXPANSIÓN Y DESPLAZAMIENTO

Hacia 1950 solo existían cinco megaciudades (de más de cinco millones de habitantes). En 1985 ya había 28, y en 2000, 39. Para el año 2015 se estima que las megaciudades sumarán 60. A esta expansión se suma un desplazamiento de las megaciudades hacia los países en vías de desarrollo o PRIs (países recientemente industrializados), especialmente en el Sudeste asiático (Megacities Task Force 2006). Hoy, 394,2 millones de personas viven en megaciudades, 246,4 millones de las cuales lo hacen en ciudades en países en vías de desarrollo —de los cuales Asia concentra 214,5 millones. En algunas de estas —Ciudad de México, Sao Paulo, Seúl, Bombay (Mumbai), Yakarta y Teherán— la población se ha triplicado entre 1970 y 2000 (Megacities Task Force 2006). En el año 2015 habrá 604,4 millones de personas viviendo en megaciudades.

Si bien es indudable que el proceso de urbanización ha avanzado a pasos agigantados, menos evidente es que este haya estado acompañado por un desarrollo económico y social homogéneo. La ciudad ha crecido, por lo tanto, pero a ritmos muy distintos. Esto ha dado lugar a lo que algunos han llamado la «ciudad dual» (Mellenkopf y Castells 1992; Borja y Castells 1999): un desarrollo urbano acelerado por el mercado y tensionado por la globalización, que ha dividido a las ciudades en dos: una cosmopolita, instruida, *middle-class* y profesional, y otra marginalizada, empobrecida y desencantada. Y cuando se habla de

«dos ciudades» no se hace en forma metafórica, sino literal: a través de la actuación de los mercados residenciales y laborales, pero sobre todo vía estrategias públicas que han creído ver en la urbanización la solución a la cuestión social: a los grupos sociales más desfavorecidos se les localiza y concentra en espacios determinados de la ciudad, generalmente en lo más periféricos, desequipados y aislados, dejando el resto de la ciudad «libre» para el despliegue de los grupos más favorecidos.

b) Urbanización de la cohesión: construyendo el gueto urbano

Para Donzelot (2006), lo urbano es el factor crítico para entender la cohesión social y su quiebre, no solo porque vivimos en una sociedad urbana, sino también y sobre todo porque la cuestión social se ha intentado solucionar a través del urbanismo. Al analizar el caso francés este sociólogo concluye que la crisis de su cohesión social tiene su origen en los *grands ensembles*; esto es, en los inmensos complejos de vivienda social que, atizados por el movimiento funcionalista moderno, se construyeron en las periferias urbanas francesas a mediados del siglo pasado para ordenar la vida colectiva, mitigar el descontento de clase y, finalmente, reconstruir el «pegamento social» erosionado por un crecimiento industrial que exacerbó las diferencias sociales. Políticas similares —y con consecuencias parecidas— se aplicaron en Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países industrializados.

Según Donzelot, el cómo, cuándo y por qué se disuelve la cohesión social se explicó, por mucho tiempo, a partir del conflicto entre unas demandas sociales ligadas a una economía asalariada y la capacidad (a ratos desbordada) de un Estado para satisfacerlas. A esta idea-base se le llamó la «cuestión social». Su raciocinio es, brevemente, como sigue: la Revolución Industrial atrajo a millones de campesinos empobrecidos hacia las ciudades. Estos conformaron una capa social (por primera vez) asalariada, pero altamente precaria. Esto radicalizó las desigualdades sociales y las hizo evidentes al condensarlas en un espacio común, la ciudad. La ciudad, entonces, se transformó en el «teatro de la injusticia social», en un lugar donde cohabitaban las riquezas jamás imaginadas y la miseria más absoluta —por lo tanto en un lugar propicio para la violencia individual y el conflicto colectivo. El Londres del siglo XIX descrito por Engels es la imagen perfecta de esta realidad.

En la situación descrita la ciudad era un simple escenario: las causas del conflicto no estaban en ella sino en la inconmensurable desigualdad que había generado la emergente sociedad industrial, y en la violencia que esta detonó. ¿Cómo recomponer la cohesión social? Después de un siglo de revueltas

colectivas, hacia comienzos del siglo XX se llegó a una respuesta: remediar el conflicto social protegiendo al individuo de los peligros de la sociedad industrial y a la sociedad de las patologías individuales (Donzelot 2006).

La vivienda social moderna puede ser entendida bajo este prisma: como un mecanismo tanto para proteger al trabajador, como para normalizarlo y así salvaguardar a la sociedad toda de sus potenciales conductas desviadas. En efecto, los *grands ensembles* en Francia o los *council estates* en Inglaterra buscaban, por un lado, premiar a los trabajadores asegurándoles un hábitat limpio y seguro y un espacio adecuado para la vida familiar. Por el otro, la vivienda social operaba como mecanismo de control social, imponiendo estrictas normas preventivas en materia de higiene, densidad y usos. En su conjunto, entonces, la vivienda social era la solución (urbanística) a la cuestión social. Henri Sellier, ministro socialista del Frente Popular francés y padre de la vivienda social moderna, quería que «la vivienda social se convirtiese en la tumba de las revueltas» a través de un doble efecto: un espacio confortable para la vida familiar, que a la vez normalice higiénica y culturalmente a la masa trabajadora (Donzelot 2006).

Se crearon así extensas urbanizaciones, habitadas exclusivamente por las capas más marginales de la sociedad, sin vida social ni económica, desconectadas de toda dinámica urbana y desequipadas de cualquier servicio. Así, la utopía modernista devino en guetización, estigmatización social, exclusión, deterioro, anomia y, finalmente, más pobreza, mayor quiebre comunitario y violencia (Donzelot 2006; Messey y Denton 1995; Wilson 1997; Briggs 2001). Para Donzelot, hoy habría que hablar, más que de una cuestión social —concepto que dominó el debate europeo sobre cohesión social y Estado de bienestar— de una cuestión urbana.

«Nosotros tenemos un muro, ¿lo ha visto usted? Nos separa del centro de la ciudad, pero es transparente, invisible»[2], le dice a un periodista del diario *Le Monde* un joven franco-argelino de Niza durante las revueltas de 2005. Esta frase expresa con precisión el drama de la cuestión urbana: ciudadanos integrados administrativamente, gozando de seguro de desempleo, educación gratuita y de un sistema de pensiones, pero aislados física y socialmente en barrios donde las posibilidades de ejercer esa ciudadanía son nulas. Esta frase, asimismo, expresa la problemática de la cohesión social: esta ya no puede ser pensada si no es a través de lo urbano, a través del *medium* por el cual se le quiso reestablecer.

---

[2] «*Nous avons un mur; l'avez-vous vu?.. il nous sépare du centre-ville, mais il est transparent, invisible.*» (*Le Monde*, 2005).

2. El barrio como fuente de cohesión social: ¿qué dice la evidencia?

Las ciencias sociales han producido una extensa literatura sobre la relación entre cohesión social y barrio, esclareciendo los mecanismos mediante los cuales el segundo ayuda a la creación y preservación de la primera. Algunas líneas de investigación han entrado directamente en el tema del capital social, y cómo el barrio potencia (o debilita) su producción (Briggs 2001; Putnam 2000). Si se acepta que las redes sociales son un capital, para aquellos que no tienen otro tipo de activo (económico, cultural y/o humano) poseer superávits de capital social en sus barrios sería especialmente valioso. Están también los estudios acerca del llamado *neighborhood effect* (el «efecto barrio»), que profundizan en otras variables de equidad y calidad de vida, que son tanto o más importantes que el capital social para analizar cómo el barrio crea cohesión. Estas líneas de investigación han analizado, por ejemplo, el vínculo entre barrio y desempleo, equipamiento social, dotación de infraestructuras, modelos actitudinales y estructura familiar, por nombrar algunos. Se podría decir, entonces, que se trata de estudiar cómo el barrio afecta la integración social del individuo; integración con sus pares, pero también con las instituciones fundantes de una sociedad —el empleo, las normas sociales, la familia.

En suma, más importante que analizar la relación entre barrio y capital social, es indagar sobre el «efecto barrio» en general. Para esto tomaremos el esquema que proponen Friedrichs et al. (2003), que ordena el «efecto barrio» según sus diferentes expresiones.

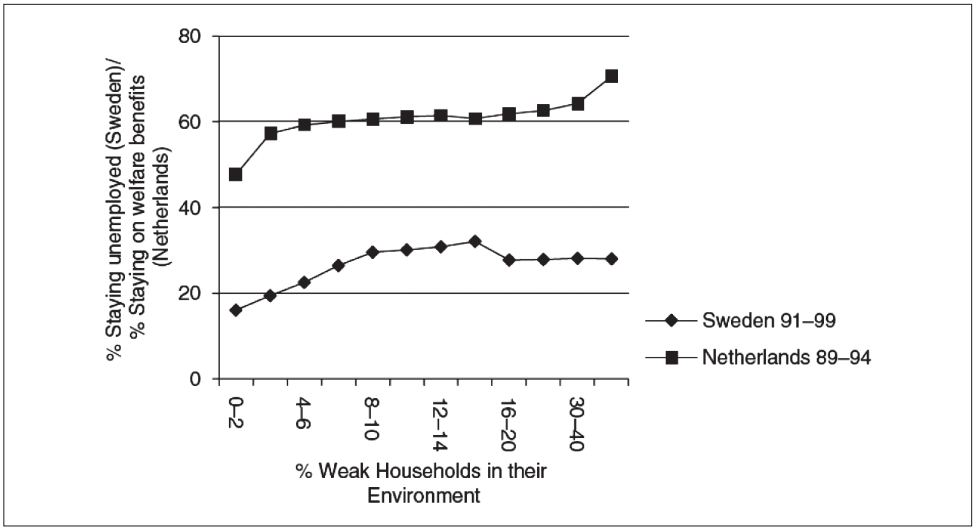
a) Recursos barriales

El barrio es una fuente de oportunidades y recursos, que van desde la reputación del barrio —que potencialmente afecta el mercado inmobiliario— hasta la cantidad de empleos, los servicios públicos y el equipamiento comunitario que posee. Se ha demostrado que la segregación urbana opera inhibiendo estos recursos barriales de varías formas. Al menos para el caso estadounidense, el efecto nocivo de la segregación en la calidad y disponibilidad del *stock* de recursos barriales sigue el siguiente itinerario: 1) un barrio comienza a concentrar población pobre; 2) esta transformación socioresidencial expulsa a la población original «normal», afectando negativamente la capacidad financiera del barrio por la menor recolección de impuestos; 3) esto conlleva un deterioro físico y social de este, por lo tanto, a una caída en la imagen del barrio, a una intensificación del *white flight* (emigración de las clases medias blancas, a la que ahora último se ha agregado el *black flight* de clases medias negras como efecto de la

irrupción de la población latina) y a una mayor atracción, por ende, de población pobre (Messey y Denton, 1993).

Lo anterior, ampliamente estudiado en el caso de Estados Unidos, no es muy diferente en Europa y otras regiones. Musterd (2005), por ejemplo, ha constatado que en Suecia las probabilidades para un individuo de caer en el desempleo aumentan a medida que este vive en barrios con mayor concentración de hogares «débiles», aunque para Holanda las diferencias desaparecen al controlar por las características individuales y el tipo de entorno urbano/no-urbano (para mayor información véase Musterd et al. 2003).

Gráfico III-2
«EFECTO BARRIO» EN SUECIA Y HOLANDA



Fuente: Musterd et al. (2003).

Un ejemplo ampliamente estudiado es el del desajuste espacial (*spatial mismatch*); esto es, la situación por la cual la localización de la demanda no calza con la de la oferta. El caso más conocido es el del empleo en las ciudades estadounidenses, en las cuales la población pobre vive en las *inner-cities* mientras que los puestos de trabajo más propicios para esta población —empleos manuales u obreros— se encuentra cada vez más lejos de los centros urbanos (Immergluck 1998). La accesibilidad y el transporte se vuelven entonces temas clave en las estrategias para superar la pobreza. También se ha estudiado la problemática del *spatial mismatch* en relación a servicios públicos, espacios de ocio y oferta cultural (Ihlanfeldt y Sjoquist 1998).

Otra variación estudiada en ciudades estadounidenses es el del *matching* matrimonial. Debido a las altas tasas de criminalidad, drogadicción y hombres

jóvenes en prisión, en los barrios segregados de Estados Unidos hay un déficit preocupante de «varones en condición» de conformar familias. Esto incide en altas tasas de individuos solteros, hogares monoparentales (específicamente madres solteras), niños a cuidado de los servicios infantiles estatales y, en general, un envejecimiento de la población debido a la caída en la natalidad (Small y Newman 2001).

BROKEN WINDOWS

La tesis que a través de la interacción (visual o verbal) entre los vecinos de un barrio se adoptan los comportamientos y actitudes de unos y otros ha tenido un vasto desarrollo. Se ha estudiado, por ejemplo, cómo ciertas normas o actitudes grupales son aceptadas a través del «contagio» social (Friedrichs et al. 2003). Muy interesantes, en esta línea, son los estudios sobre las conductas antisociales, y cómo el «efecto barrio» puede operar catalizándolas o controlándolas (Friedrichs y Blasius 2003). Famosa es la hipótesis del *broken windows* elaborada por Wilson y Kelling (1982), según la cual en entornos de riesgo social una demostración menor y banal de declive —una ventana rota— desencadena un efecto bola de nieve que finaliza no solo en un deterioro generalizado del barrio sino también en la flexibilización de las normas sociales de comportamiento.

b) Aprendizaje de modelos por medio de vínculos sociales e interpersonales

Esta es la dimensión del «efecto barrio» que más estrechamente está ligada a la problemática del capital social. La idea es que el barrio —la vecindad (amistad con vecinos), los espacios de encuentro barrial (la iglesia, la plaza, el café, el bar, la biblioteca) y el asociativismo barrial (centros y plataformas vecinales)— es una incubadora de redes interpersonales y de *peer groups*. Estas instancias sociales aumentan significativamente las posibilidades de una persona de descubrir nuevos modos de vida y opciones de empleo, lo que previene a la persona de quedar atrapada en posiciones sociales débiles (Briggs 1997; Thornberry et al. 1994).

En Europa, esta hipótesis se ha llevado hacia su dimensión política. Así, algunos estudios (Friedrichs y Blasius 2003; Van Beckhoven y Van Kempen 2003) han concluido que la segregación, tanto étnica como socioeconómica, daña la participación ciudadana, y con esto la inserción del individuo en el sistema de acogida.

Otra interesante línea de investigación es el estudio de la segregación residencial y su efecto en los *role models*. El *white flight* tiene como efecto impedir que niños y adolescentes socialicen con y aprendan de modelos alternativos a los que ven en su deteriorado entorno inmediato (Thornberry et al. 1994; Wilson 1997). Otros estudios han puesto el énfasis en los efectos que tiene la falta de modelos alternativos de aprendizaje en la dimensión lingüística, indicando que esta —los modos de habla, los acentos, el uso de modismos pandilleros— es decisiva a la hora de pronosticar el futuro laboral y social de los individuos (Small y Newman 2001).

IV. La violencia urbana. El caso francés

Las revueltas urbanas se han convertido, por su sistematicidad e intensidad, en uno de los indicadores más extremos del vínculo entre segregación urbana y cohesión social. Las erupciones de violencia que cíclicamente azotan las metrópolis del Primer Mundo nos indican que a pesar de los beneficios del Estado de bienestar y del desarrollo económico, el tema del vínculo comunitario no está resuelto, ni mucho menos.

1. Historia y estructura de la violencia urbana

La investigación comparada ha permitido identificar las características que comparten las revueltas urbanas en las ciudades de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Existe una estructura operativa, cronológica y social que, rasgos más rasgos menos, es idéntica en todos los alzamientos urbanos ocurridos en estos tres países desde la década de 1960 hasta la actualidad.

a) Una larga historia de violencia: Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia

Las revueltas urbanas no son nuevas en los países desarrollados. Es posible afirmar, incluso, que la violencia urbana surgida de la Revolución Industrial y que caracterizó a buena parte del siglo XIX, está en la base del Estado de bienestar europeo, o al menos del francés (Donzelot 2006). Desde mediados del siglo XX las revueltas urbanas se han convertido en un fenómeno inherente a las ciudades del Primer Mundo.

De los tres países considerados aquí, Estados Unidos posee la más larga tradición en revueltas urbanas. Los *riots* de Watts (Los Angeles) en el verano de

1965 dan la partida a un fenómeno que tendrá erupciones intermitentes, pero constantes a lo largo del siglo XX. En 1966, 1967 y 1968 tienen lugar fuertes enfrentamientos entre la policía y los vecinos de barrios negros en Chicago, Cleveland, Tampa, Cincinnati, Atlanta, Newark y Detroit. En estas últimas ciudades, las revueltas durarán más de una semana. En 1967 se registraron 164 revueltas en diversas ciudades, ocho de las cuales requirieron la intervención de las fuerzas armadas. En 1968, la muerte de Martin Luther King gatilló intensos actos de violencia en Washington, Baltimore, Pittsburg y Chicago. En 1992, el linchamiento a Rodney King por parte de la policía de Los Angeles desencadenó unas de las revueltas más violentas del siglo pasado. Ese mismo año, después del asesinato de un joven dominicano, el barrio de Washington Heights, Nueva York, mantuvo en vilo a la ciudad —y a sus fuerzas de orden— por seis días consecutivos, dejando un saldo de 14 edificios incendiados, 121 vehículos destruidos, dos muertos y 90 heridos, 74 de los cuales eran policías (Lapeyronnie 2006a).

En Gran Bretaña, los disturbios urbanos contemporáneos arrancan a fines de la década de 1970. El carnaval de Notting Hill, Londres, termina en un fuerte levantamiento en 1976, como fruto del arresto de un joven *pickpocketer*. En 1981, el arresto injustificado de un joven negro desata una fuerte revuelta en Brixton. Cuatro años después, siempre en Brixton, otro enfrentamiento tiene lugar por abusos de la policía a una mujer. En 1985, una multa por mal estacionamiento cursada a un vecino de Handsworth, Birmingham, desencadena la más grande y destructiva revuelta sufrida por Gran Bretaña. En 1991, el barrio de Blackbirds Legs en Oxford también estalla en violencia. El mismo año, otra revuelta estalla en Tottenham. Un año después, dos jóvenes de Bristol mueren en una persecución policial. Las revueltas dejan una biblioteca pública y un centro comunitario en llamas, más una gran cantidad de locales comerciales saqueados. En 1995, otra vez en Brixton, una manifestación contra el racismo y el abuso policial acaba en fuertes disturbios.

En Francia, las revueltas urbanas arrancan más tarde —para terminar, también, después. La primera gran *émeute* tiene lugar en el barrio periférico de Les Minguettes, en Lyon, durante el verano de 1981. Ese mismo año se desencadenan intensos disturbios en Vénissieux —en lo que luego fuera llamado el *été chaud*, o el «verano caliente». En 1990, en la *banlieue* de Vaux-en-Velin, Lyon, otra revuelta estalla fruto de la muerte de un joven franco-argelino. Este levantamiento desencadena otros motines en Argenteuil, Montfermeil, Grenoble y Sartrouville, ciudad donde los enfrentamientos fueron especialmente álgidos por la muerte, durante la revuelta, de un joven en manos del vigilante de una cafetería. Durante ese mismo año, el barrio de Mirail, en Toulouse, también explota en disturbios. El año 1991 fue escenario de varios disturbios, primero

en Mantes-la-Jolie (que termina con la muerte de un joven manifestante y de un policía) y luego en Mureux. En 1997, una nueva ola de revueltas se alza sobre el territorio francés, especialmente en Estrasburgo. Saint-Etienne y Chambéry le siguen. En 1998, otra vez en Mirail, la muerte de un joven en manos de un policía genera fuertes disturbios. Ya entrando en este siglo, en 2000 Grande-Borne, en Grigny y Montbéliard estallan en violencia. Lo mismo sucede en 2003 en Nîme, hasta llegar al otoño de 2005, cuando la muerte de dos jóvenes franco-magrebíes, que intentaban escapar a un control policial, desata una fuerte revuelta en Cliché-sous-Bois que rápidamente se expande a otras de las principales ciudades francesas, conmocionando al país durante más de un mes (Lapeyronnie 2006a) —al punto que la revista *The Economist* tituló en portada «¿Arde París»? Recientemente, el 26 de noviembre de 2007, dos jóvenes magrebíes colisionan con una patrulla policial en una barrida parisina y fallecen. Los vecinos alegan que los policías no les entregaron atención rápida y eficiente. El resultado fue una revuelta que implicó centenes de vehículos quemados y 80 policías heridos, cinco de ellos de gravedad.

b) Tipología de la revuelta urbana

Estas historias de violencia poseen una estructura común que es posible tipificar. Sobre la base de una serie de estudios (Lapeyronnie 2006a; Kokoreff 2006; Wacquant 1993) es posible distinguir ocho elementos que se repiten al comparar los estallidos urbanos en Francia, Inglaterra y los Estados Unidos.

1. Las revueltas reflejan historias «largas»; es decir, ellas no son nunca eventos aislados sino que, por el contrario, son siempre el *peak* de situaciones de violencia más o menos endémicas.
2. Los estallidos de violencia urbana tienen siempre la misma escenificación social y racial: barrios marcados por la segregación (educativa, social, racial), la pobreza y la exclusión económica.
3. Las revueltas urbanas siempre se enmarcan en un sentimiento de rabia contra un orden social al que se considera injusto y discriminatorio; un orden para el cual los habitantes de los «barrios problemáticos» aparecen como invisibles.
4. La policía se constituye como la condensación simbólica de la injusticia, impotencia y represión a la que es sometida la población.
5. Como corolario de lo anterior, las revueltas urbanas tienen su origen, sistemáticamente, en algún tipo de conflicto con las fuerzas policiales. El encadenamiento de los eventos se da siempre de forma idéntica: un incidente

más o menos grave entre la policía y habitantes suscita una fuerte reacción comunitaria, la que a su vez engendra la revuelta.

6. Las revueltas tienen siempre una fuerte dimensión moral. Lo que se denuncia, más que problemas de asistencialidad o de bienestar, es el «abuso policial», el «racismo» y la «discriminación».
7. Las revueltas, a pesar de su carga moral, están siempre cruzadas por actos de pandillaje y delictivos, tal como se puede esperar de una población con altas tasas de precarización.
8. Lo anterior no afecta el perfil prioritario del «revoltoso»: en término medio, los actores de la violencia urbana son «habitantes ordinarios», con empleos estables, familias y sin prontuarios criminales.

Existe, en suma, una configuración sociológica generalizable en el cómo se generan, qué reivindican y quiénes son los actores de las revueltas urbanas para los tres casos analizados. Estos patrones dejan una conclusión de fondo; a saber, que estas manifestaciones profundas de quiebre social poseen una dimensión urbana ineluctable. Se puede decir que la segregación urbana está en el nervio mismo de estas movilizaciones. La violencia es el recurso desesperado de una población que ve desaparecer cualquier posibilidad de cohesión; o que en el mejor de los casos, cae en cuenta de que el cemento de esta ha perdido todo poder de adhesión, al menos para ellos. Las revueltas urbanas, en suma, denuncian el desmantelamiento de la cohesión social a la vez que son en sí mismas actos de quiebre comunitario.

2. La *crise des cités*: profundizando el caso de las revueltas urbanas en Francia, noviembre de 2005

La violencia urbana que sacudió a Francia a fines de 2005 puso en jaque al gobierno, así como a toda la *intelligentsia* gala. Académicos, políticos y periodistas se preguntaban cuáles eran las causas de estos eventos, qué había detonado tales niveles de violencia por casi un mes y en más de 300 ciudades. Las respuestas no se hicieron esperar. Y la variedad estuvo a la orden del día. Las explicaciones fueron desde Jacques Le Goff que culpó al «nihilismo» de los jóvenes actuales (Lapeyronnie 2006b) hasta François Dubet (2006) que vio en las revueltas un hito más dentro de una larga lista de eventos que estaría mostrando la crisis de «lo nacional». En lo que todos concuerdan, no obstante, es que la violencia urbana está señalando el desgaste del llamado «modelo francés»; es decir, del modo en que Francia y sus instituciones —incluyendo la arquitectura completa de su tan alabado Estado de bienestar— pretendían solucionar la problemática de la cohesión social.

¿ARDE PARÍS?

Ese fue el título que empleó la revista *The Economist* para referirse a los sucesos que conmovieron a Francia y al mundo a fines de 2005. Todo partió el 27 de octubre de ese año en Cliché-sous-Bois, unos de los barrios «sensibles» de la periferia parisina, Bouna Traoré y Zyed Benna mueren electrocutados al escapar de un control policial. La noticia corre por el barrio y esa misma noche estallan las primeras manifestaciones en esa *banlieue*. Al otro día surgen demostraciones en otros barrios periféricos ya no solo parisinos, sino que de otras grandes ciudades también. Comienza así una escalada de violencia que durará tres semanas y que afectará, en total, a 274 comunas. Se trata de las revueltas más intensas que conozca la historia francesa. Sólo el 13 de noviembre, el día *peak* de las manifestaciones, 11.500 policías fueron movilizados. En total, 217 policías fueron heridos. La federación francesa de aseguradoras estima en 200 millones de euros el costo global de las destrucciones, de los cuales 23 millones corresponden a los diez mil vehículos incendiados. 233 edificios públicos y 74 privados fueron asaltados o incendiados. El 30 de noviembre el ministerio del Interior francés contabilizaba en 4.770 las acciones judiciales interpuestas, de las cuales 763 personas fueron encarceladas.

¿Qué se entiende en Francia por «cohesión social»? Aquellos mecanismos —el trabajo, la escuela, el barrio, las políticas de asimilación— por los cuales el Estado pretende crear ciudadanía e integrar a cada nuevo hijo de la República a ese *corpus* de ideales e instituciones llamado Francia. Por lo mismo, las revueltas del otoño de 2005 revelan una crisis que va mucho más allá de los vehículos quemados. Como dice Lapeyronnie (2006b), la revuelta no puede ser explicada únicamente por el desempleo, la desescolarización, el racismo o la segregación urbana: son todos estos factores (y otros), que potenciados mutuamente, provocaron los disturbios en el otoño francés de 2005 y que nos hablan, a fin de cuentas, de una visión política, de un encuadre institucional y de un modo de hacer lo social que ya no producen los rendimientos esperados.

En lo que sigue se busca identificar y describir los argumentos más contundentes que se han esgrimido para explicar la *crise des banlieues* y, en este ejercicio, resaltar el factor urbano. El objetivo no es construir un esquema interpretativo o teórico acabado, sino más bien describir cuál ha sido el debate en Francia en torno a la violencia urbana, sus causas, significado y consecuencias futuras. No será difícil observar, en la línea de Lapeyronnie, que los factores explicativos que acá se describan poseen interconexiones y niveles de covarianza mucho más complejos que los que acá se asumirán (¿dónde termina la segregación urbana

y dónde comienza la escolar?; ¿qué va primero, el racismo, la deserción escolar o el desempleo?).

a) Inmigración e identidad

Existe un consenso generalizado entre políticos e intelectuales que una de las claves fundamentales para entender lo sucedido en noviembre de 2005 en los suburbios franceses está en la estrategia de integración del país galo. O mejor dicho, en la crisis de esta estrategia o modelo.

La condición multirracial y multicultural de la Francia actual es innegable, y va *in crescendo* por efecto de la inmigración y la composición de la tasa de natalidad. De cada diez nuevos habitantes que Francia «ganó» el año 1985, dos fueron extranjeros. Esta proporción, a comienzo de esta década, ha aumentado en más del doble: el año 2003, cuatro de cada diez nuevos residentes franceses llegaron del extranjero (Tabla IV-1).

Tabla IV-1
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN FRANCIA: 1985-2003

Año	*Total*	*Nacimientos*	*Decesos*	*Saldo natural*	*Saldo migratorio*	*Elasticidad migración*
1985	56.600	797	560	237	42	0,18
1990	58.171	794	535	259	77	0,30
1995	59.419	760	540	220	42	0,19
2000	60.714	808	541	267	71	0,27
2001	61.120	804	541	263	87	0,33
2002	61.530	794	545	249	97	0,39
2003	61.932	794	563	231	102	0,44

Fuente: elaboración propia a partir de datos del *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (INSEE, 2007) http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATTEF02133&tab_id=23.

Hoy Francia cuenta con 3,3 millones de extranjeros, los que representan el 5,6% de la población francesa total. Si se considera a los inmigrantes[3], se estima que existen actualmente en territorio francés alrededor de 4,3 millones, 1,7 millones provenientes de África y 543 mil de Asia. La Tabla IV-2 muestra la estructura de la inmigración para el año 2003[4]. En esta se observa claramente

[3] Ser inmigrante significa haber nacido fuera de territorio francés. Con esto, no todos los inmigrantes son extranjeros. De hecho, un tercio de los inmigrantes son franceses (Maurin 2004).

[4] Se han ajustado las cifras quitando la inmigración temporal por razones de visita para no distorsionar el conteo.

que la gran mayoría de nuevos ciudadanos llegados ese año del extranjero provinieron de África (66%), especialmente de Argelia (21,2%), la última y más grande colonia francesa.

Tabla IV-2
COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA, FRANCIA, 2003

Nacionalidad	*N**	*Porcentaje*
Europa (no UE) y ex-URSS	11.302	8,8
África	85.744	66,4
Argelia	27.420	21,2
Marruecos	22.085	17,1
Túnez	9.316	7,2
África no-Maghrebi	24.416	18,9
Asia	20.990	16,3
Turquía	8.330	6,5
Vietnam	866	0,7
China	2.262	1,8
Japón	1.359	1,1
Líbano	992	0,8
América, Oceanía	10.942	8,5
Otros (diversos, apátridas)	95	0,1
Total	129.073	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del *Institut National de la Statistique et des Études Économiques*, INSEE (20079, http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATTEF02133&tab_id=23.

¿Qué y cómo ha hecho Francia para asumir su condición de sociedad multirracial y multicultural? Su modelo de integración social (el llamado modelo *asimilacionista*), tal como se le conoce hoy, surge hace ya un siglo con la gran crisis que Francia vivió después del apogeo industrial (Donzelot 2006; Duhamel 2006). Se trataba de un proyecto ambicioso, grandioso e idealista: la República proponía convertir en una generación a todos los inmigrantes, viniesen del país que viniesen y tuviesen la cultura que tuviesen, en idénticos ciudadanos franceses. De hecho el *code de nationalité* (el código de ciudadanía en la ley francesa) fomenta la naturalización y convierte automáticamente a cualquier hijo de extranjero en ciudadano francés al cumplir la mayoría de edad, asegurando de este modo que no habrá extranjeros en la próxima generación (Simon 2003). La apuesta era que la *Republique*, a través de su tradición y sus instituciones —la escuela, el laicismo, sus valores universales y su Estado voluntarista— convertiría el caos multiforme del *melting pot* en un espacio igualitario, ordenado, democrático y único de convivencia social.

Otros países siguieron rutas distintas. Estados Unidos, Gran Bretaña y Holanda, por ejemplo, optaron por la vía del multiculturalismo y el comunitarismo. En estos países se aceptó y fomentó que los inmigrantes mantuvieran su idioma, memoria y costumbre originaria (Duhamel 2006). Estos modelos, debe aclararse, no han estado exentos de problemas. El asesinato en Holanda, a fines de 2004, del cineasta Theo Van Gogh a manos de un islamista radical ha dejado en evidencia algo que muchos temían: el multiculturalismo holandés no ha evitado la exclusión social ni la intolerancia racial, gérmenes de reacciones violentas imprevisibles. Ante esta situación, hoy en día el gobierno holandés está debatiendo una política de integración obligatoria vinculada con el aprendizaje de la lengua y otros estándares de convivencia común. El caso británico es aun más crítico. El fundamentalismo islámico que tanto ha sacudido a Occidente en los últimos años golpeó con fuerza a la propia Gran Bretaña con el atentando al metro londinense en el verano de 2005; para muchos, efecto de los guetos que se han formado en este país fruto de una estrategia de integración que no impone ningún tipo de asimilación.

Lo anterior llevó a Francia a ver con cierta ironía y sentido de superioridad el cómo sus vecinos, que habían optado por el modelo comunitarista o multicultural, se debatían en fuertes disturbios raciales. Hasta que le tocó la hora al propio modelo francés. Este mostró, en su minuto, signos de agotamientos que no fueron atendidos. La primera señal puede ser rastreada hacia 1983, cuando miles de jóvenes *beurs* (sílabas invertidas de la palabra *rebeau*, árabe), hijos de los primeros inmigrantes, marcharon por toda Francia. Sus líderes fueron atendidos en Matignon (la sede del Primer Ministro) por el gobierno socialista, y la demostración detonó un nuevo impulso en la política de integración en Francia.

Pero las señales no fueron bien interpretadas. Se asumió que las estrategias de asimilación debían ser reforzadas y focalizadas, pero nunca se cuestionaron sus bases. O más concretamente, nunca se comprendió que ya no se trataba de aquellos primeros inmigrantes sino de sus hijos, tan franceses como cualquiera. Lo que estaba en cuestión ya no era cómo hacer de estos extranjeros franceses de tomo y lomo, sino cómo hacer que estos franceses lograsen integrarse, objetiva y subjetivamente, en la sociedad francesa, lo que les parecía vedado pese a ser ciudadanos plenos de la *Republique*. El problema, entonces, ya no está en el funcionamiento del modelo *asimilacionista*, sino en el modelo mismo.

El principal problema del modelo *asimilacionista* es que, en lugar de crear una identificación, eliminó cualquier posibilidad de identidad entre los jóvenes inmigrantes. El modelo no creó una identificación con Francia, como era su objetivo, pero tampoco creo una identificación (reactiva) con, por ejemplo, el Islam, como ha sucedido en los países que han seguido políticas multiculturalistas de integración. En palabras de Ben Jelloun, «no es que estos jóvenes [hijos

de inmigrantes] se debatan entre dos países, como Argelia o Francia, por ejemplo, sino que no se identifican con ninguno de los dos. Francia es su país, pero no los reconoce, no les hace sitio en la mesa, y esto les hace sentirse excluidos, rechazados, y les devuelve una imagen de sí mismos [de musulmanes o árabes] que rechazan» (*La Vanguardia* 2006).

La paradoja del asimilacionismo francés —una política de integración que, en vez de cohesionar, aliena— queda inmejorablemente representada en las palabras que tuvo el entonces ministro del Interior francés, el actual Presidente Nicolas Sarkozy, para con los jóvenes que quemaban vehículos en las periferias el 2005. Al tratarlos como a una *racaille* (chusma) que debe ser *limpiada con Karcher* (una marca de limpiadoras de agua a presión), Sarkozy delataba que aún no existía consciencia, al menos en algunos círculos políticos, que esos Mohameds y esos Zyeds que quemaban coches no eran un subgrupo de *hooligans* violentistas, sino buena parte de la juventud francesa; una juventud que solo se veía representada en el seleccionado de fútbol galo, formado en su mayoría por sus pares, hijos de inmigrante magrebíes, como Zinedine Zidane.

b) Los efectos del racismo

A la cuota de amargura y desesperanza en la crisis del modelo *asimilacionista* se agregan los altos niveles de racismo y discriminación que se viven en la Francia actual. Si el modelo *asimilacionista* no ha funcionado no es solo culpa del universalismo cartesiano francés, sino también porque el propio sistema impone demasiadas barreras de entrada. No por nada una encuesta realizada en 2005 mostraba que para el 46% de los franceses «no había que facilitar el culto musulmán» en el país (*Le Monde Diplomatique* 2005). Otra encuesta realizada dos años antes indicaba que para el 51% de los franceses había «demasiados inmigrantes» (*El País* 2006). Tampoco ayuda en este panorama que en una encuesta realizada por el periódico francés *Le Parisien* a pocos días de comenzar los disturbios diera como resultado que el 73% de los franceses aprobaba la adopción del toque de queda (*El País* 2006).

El problema del racismo, en una sociedad que ha construido su marca-país sobre la idea de la «libertad, igualdad y fraternidad», ha calado hondo en los últimos años. El famosos test-experimento de los «currículum» fue un hecho decisivo: en este se demostró cómo, *ceteris paribus*, la mínima señal de ser *beur* —tener nombre o apellido árabe y/o vivir en una *banlieue*— eran suficientes para ser descartado en los procesos de selección laboral. Incluso más: se demostró que la raza resultaba un factor mucho más preponderante en el éxito/fracaso del *screening* que el nivel educacional o la experiencia profesional.

Francia, después del revuelo que creó este estudio, implementó el llamado «currículo anónimo», medida que solo ha aumentado la preocupación por un racismo que, vía este tipo de políticas, comienza a institucionalizarse en Francia. Como lo pone Ben Jelloun, «[Antes que implementar el currículo anónimo] es necesario cambiar la mentalidad francesa (...) Francia es un país cuya geografía humana ha cambiado; su futuro es ser un crisol de diversos colores (…) no es necesario recurrir al currículo anónimo. Al contrario, es necesario que el funcionario del Estado francés sepa que aquella persona que se presenta para obtener un trabajo se llama Mohamed, que es francés y que solo deben tener en cuenta sus aptitudes» (*La Vanguardia* 2006).

Con todo, ese «cambio de mentalidad» que reclama Ben Jelloun no será fácil de alcanzar. Un estudio (Maurin 2004) estimó que la nacionalidad de origen veta entre seis y siete millones de empleos a inmigrantes, 1,2 de ellos en el sector privado. Más adelante se verá en detalle el efecto de la nacionalidad de origen en el acceso al mercado del trabajo; por ahora basta con dar una pincelada a lo que era la estructura (étnica) del desempleo en 1999. El mismo Maurin (2004) señala que la tasa de desempleo alcanzaba el 11,8% para los franceses nacidos en Francia, 25% para el conjunto de extranjeros, 29% para los vietnamitas y camboyanos y 35% para aquellos provenientes del Magreb o de Turquía. La tasa saltaba al 40% para los jóvenes argelinos de 30-35 años y al 47% para las mujeres argelinas de la misma cohorte, mientras era del 12% para franceses nacidos en Francia de ese mismo grupo etáreo. Los análisis mostraron que el nivel de calificación no influía en estas diferencias.

c) Persecución policial

Pero más allá del racismo sistémico que se instala en Francia, para los jóvenes de las *banlieues* la discriminación racial se materializa en una institución específica: la policía. No por nada las revueltas urbanas tienen siempre en su origen un altercado con la policía, como indicamos más arriba en nuestra tipología de las revueltas. Todos los estudios cualitativos (por ejemplo Bourdieu et al. 1999; Jazouli 1985; Kokoreff 2004, Layperonnie 2006a, 2006b; Marlière 2005) sobre la vida de los jóvenes inmigrantes en los barrios periféricos de Francia muestran lo mismo: la policía no solo es vista como una institución ausente y muy poco eficiente, sino que derechamente como una institución hostil, discriminatoria y desafiante. En la violencia desatada en Francia durante el otoño de 2007 este factor no estuvo ausente en absoluto.

POLICÍA Y RACISMO

«La policía no está para protegernos. Ella nos provoca todo el tiempo. Nos tratan de bastardos, de *bougnoules* [inmigrantes]. Es normal que los jóvenes tengan odio» [*«La police n'est pas là pour nous protéger. Elle nous provoque tout le temps. On se fait traiter de bâtards, de bougnoules. C'est normal que les jeunes, ils ont la haine»*]. Así se expresaba en noviembre del año pasado una joven de Montfermeil, una de las *banlieues* más conflictivas (Layperonnie 2006b). Y los niveles de agresividad que deben sufrir los vecinos de los barrios periféricos es cada vez mayor. Un joven *émeutier* (manifestante) de origen argelino le comentaba a un periódico francés que «los *flics* [policías] nos insultan en la calle y nos golpean en sus vehículos cuando nos arrestan» [*«Les flics nous insultent dans la rue et nous mettent des baffes à l'abri de leur voiture quand ils nous arrêtent»*] (Layperonnie 2006b). Otro vecino de Clichy-sous-Bois comenta sobre la angustiosa realidad que deben vivir los jóvenes en relación al acoso policial: «Fui controlado en el RER [tren de cercanías], porque había puesto mis pies sobre el asiento. De acuerdo, no hay que poner los pies sobre los asientos. Pero por eso los policías llamaron a refuerzos. Tres vehículos me esperaban en la estación de Raincy. Los *flics* [policías] me dijeron: «¿por qué no te quedas en tu basurero?» [*«J'ai été contrôlé dans le RER parce que j'avais mis mes pieds sur la banquette. D'accord, il ne faut pas mettre les pieds sur la banquette. Mais pour ça les policiers ont appelé les renforts. Trois voitures m'attendaient à la gare du Raincy. Les flics m'ont dit : «pourquoi tu ne restes pas dans ta poubelle? »]* (*Libération,* 5 noviembre 2005, cit. en Layperonnie 2006b).

Lo importante de recalcar es que, en todas las revueltas urbanas producidas últimamente en Francia, el vínculo entre acción policial y racismo es evidente. A diferencia de décadas anteriores, la carga racial en la acción policial parece haberse convertido en un elemento estructural. Vale decir, ya no se trata de que la acción policial caiga en abusos, como sucedía en la década de 1980 o de 1990. Hoy se ha terminado de consolidar, en la propia institución policial, un «ellos» (negros y árabes) contra un «nosotros» (blancos franceses). «*¡Ahora somos nosotros contra ellos!*» exclamaba, de hecho, un policía en Clichy-sous-Bois (Layperonnie 2006b). En este ambiente de rechazo y diferencia, donde el joven *beur* no solo no es acogido por el Estado, sino que además es discriminado por la sociedad en su conjunto, era difícil no ver que tarde o temprano el frágil pegamento que mantenía unido a las segundas y terceras generaciones de inmigrantes se agotaría.

d) La segregación urbana

La crisis del modelo *asimilacionista*, la discriminación, la movilidad social descendente, la deserción escolar y el desempleo, poseen una dimensión territorial evidente. Por un lado, la segregación residencial conlleva la concentración geográfica de todos aquellos que padecen estos problemas. No es sorpresa, por lo tanto, que cuando estalla el modelo francés de integración social, vía las revueltas urbanas, esto no suceda en abstracto sino bajo un patrón territorial muy claro: en las *banlieues*, ahí donde se concentran todos los marginados del modelo. Por otro lado, los barrios segregados se convierten ellos mismos en un factor activo de pobreza y desacoplamiento sistémico: es decir, el gueto no es solo el contenedor territorial de la precariedad y la marginalidad, sino que es en sí mismo un elemento que las activa y aumenta.

Por estas razones, la problemática de la segregación urbana ha estado en el corazón del debate francés sobre la *crise des banlieues*. Revisemos ahora someramente algunos de los temas que han cruzado este debate.

i) «Mixicidad social», ¿solución o nuevo problema? La referencia más inmediata a la cuestión urbana viene de la mano con las políticas de «mixicidad» social que se han implementado en Francia en las dos últimas décadas. Después de las revueltas de noviembre de 2005, cuando se cumplían 14 años de sus primeros pasos, estas políticas de mixité social están más en entredicho que nunca.

La política de «mixicidad social» reúne un conjunto de normativas y disposiciones legales que, en su conjunto, intentan eliminar la creación de guetos urbanos a través de cuotas mínimas de vivienda social que debe tener cada municipio y cada nueva urbanización —usualmente el 20%. Esta reglamentación urbana —tan pionera como radical— ha sido largamente celebrada en los Estados Unidos (Galster 2002) y, por supuesto, en Francia. En su país de origen, la «mixicidad social» ha terminado por imponerse como un pilar obligatorio de la nación, porque iría al corazón del «vivir juntos» de la República: los barrios deben reflejar el ideal de una sociedad democrática compuesta por iguales (Epstein y Kirszbaum 2006).

Pero las críticas no se demoraron en dejarse caer. En términos generales, a las estrategias de «mixicidad social» se les acusa de ser excesivamente ideológicas y a sus diseñadores de pensar más en los rendimientos políticos de estas que en sus efectos urbanos y sociales (Epstein y Kirszbaum 2003). Esta crítica descansa sobre tres constataciones. En primer lugar, si en un comienzo el tema de fondo de la «mixicidad social» era el derecho a la ciudad, la accesibilidad, la dotación armoniosa de vivienda social y los espacios públicos, rápidamente terminó siendo una intervención a gran escala focalizada únicamente en la demolición-reconstrucción de «barrios sensibles» (Donzelot 2000; Donzelot y Mével 2001). Una política destinada a eliminar el «efecto gueto» terminó

siendo una operación en extremo voluntarista que, paradójicamente, aumentó el estigma social de los barrios aquejados por la pobreza y la segregación.

En segundo lugar, está fuertemente en entredicho si la «mixicidad social» es efectiva como herramienta para eliminar la segregación urbana. Esta crítica viene de la propia academia francesa, pero muy influenciada por la literatura y la experiencia de otros países menos intervencionistas —léase Estados Unidos y Gran Bretaña. Puesto en términos simples, la «mixicidad social» es una operación por la cual se interviene el mercado residencial para así forzar una «mezcla» social que de otra manera no hubiese existido. Otras estrategias, por el contrario, han apostado a la movilidad social. En estas se asume que la búsqueda de la vivienda definitiva es un proceso largo, y que por lo tanto se les deben entregar a las familias, más que un barrio «mixto», las herramientas para poder acceder al mercado de la vivienda y elegir aquellos barrios que más se adapten a sus necesidades, expectativas y valoraciones subjetivas (Rosembaum y Harris 2001).

Por último, se acusa a la «mixicidad social», estrategia que se ha impuesto monopólicamente en el concierto de políticas urbanas francesas, de ser extremadamente técnica y de no dejar espacio para la participación ciudadana ni para el ejercicio de la gobernanza local-municipal (Epstein y Kirszbaum 2006). La política de demolición-reconstrucción se hace a espaldas de las demandas de los habitantes, y pareciese, por el contrario, que responde más a la ansiedad de la élite política por resolver el problema a partir de eliminar lo que ya existe (Chemetov 2006; Epstein y Kirszbaum 2006).

En definitiva, las revueltas urbanas ponen en jaque las políticas urbanas de mezcla social, tan parecidas en su forma a las del *asimilacionismo* en el ámbito de las políticas de ciudadanía. En quince años, la «mixicidad social» no ha dado resultados y, por el contrario, pareciese que el problema de la guetización no hace más que crecer en las ciudades galas.

ii) Guetos étnicos y guetos sociales: cuando la integración no funciona. Hablar de *banlieues* es hablar inmediatamente de barrios con un perfil prototípico fijo: inmigrantes magrebíes o subsaharianos, de primera o segunda generación. Como lo pone Alain Touraine, «hoy, en Francia, se producen fenómenos de segregación, de gueto. Antes no existían barrios homogéneos, pero ahora hay barrios enteros en los que nadie compra carne de cerdo o bebe vino» (*El País*, 2005).

Pero una mirada más acuciosa revela que no se trata solo de una aglomeración étnica o cultural, sino también socioeconómica: hoy las *banlieues* son también el lugar de la pobreza, más allá de las diferencias raciales. Roland Castro, a quien Mitterrand encargó que elaborase en 1989 un plan de acción de cinco años para salvar a los suburbios franceses lo explica así: «Hace veinticinco años ya teníamos un problema urbano. A menudo ligado a nuestro pasado colonial,

de barrios pobres, en su mayoría poblados por negros y magrebíes. La situación ha empeorado porque si los negros y magrebíes siguen siendo pobres, ahora se les han sumado muchos franceses de pura cepa» (*El País*, 2005).

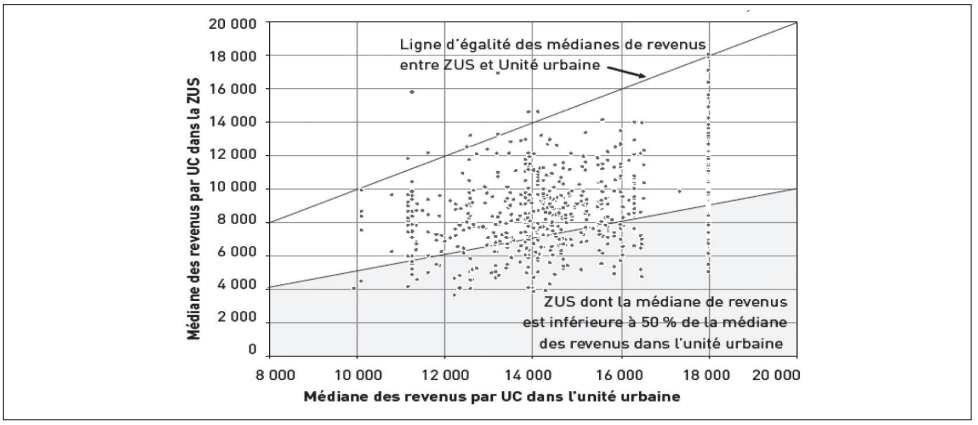
En efecto, la situación de pobreza en las ZUS (*Zone Urbaine Sensible*, zonas urbanas sensibles, denominación que se le ha dado a los 751 barrios periféricos más problemáticos urbana, social y económicamente) era evidente y preocupante. La Tabla IV-3 muestra que en el año 2001, los ingresos fiscales promedio por hogar en las ZUS eran de 19.005 euros. En las unidades urbanas (UU), donde se localizan estas ZUS y en el resto del las zonas urbanas del país, los ingresos aumentaban a 29.527 y 28.433 euros respectivamente. Aun más crítica es la situación per cápita (imponible): los ingresos promedio fueron de 10.540 euros en las ZUS y de 18.135 y 17.184 euros (casi el doble) en las UU y el resto de Francia, respectivamente. De hecho, el Gráfico IV-1 señala que prácticamente ninguna ZUS logra un ingreso fiscal promedio per cápita igual o superior a la de su UU, y que al menos un tercio de las ZUS están por debajo de la mediana (Observatoire Nacional des Zones Urbaines Sensibles 2005).

Tabla IV-3
INGRESOS FISCALES POR HOGAR Y PER CÁPITA, ZUS, UU Y FRANCIA METROPOLITANA EN 2001

	Número de hogares fiscales (2001)	*Ingreso fiscal promedio por hogar (en euros)*	*Ingreso fiscal promedio per cápita imponible (en euros)*
ZUS	1.435.988	19.005	10.540
Unidades Urbanas	13.036.644	29.527	18.135
Francia metropolitana	23.336.863	28.433	17.184

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatoire Nacional des Zones Urbaines Sensibles (2005).

Gráfico IV-1
MEDIANAS DE INGRESOS FISCALES PER CÁPITA, ZUS Y UU EN 2001



Fuente: Observatoire Nacional des Zones Urbaines Sensibles (2005).

iii) De la segregación urbana a la segregación escolar. El retraso y la deserción escolar es otro problema que adquiere una intensidad patógena en las periferias metropolitanas francesas. La Tabla IV-4 muestra que la proporción de alumnos con dos años o más de retraso en sexto año de educación primaria (11-12 años) es casi el doble en las ZUS comparados con el resto de Francia (Observatoire Nacional des Zones Urbaines Sensibles 2005).

Tabla IV-4
RETARDO ESCOLAR

	ZUS (%)	*Francia (sin ZUS, %)*	*Diferencia (puntos)*
Proporción de alumnos con retardo de 2 años o más en 6to	6,3	3,3	+3,0
Tasa de acceso a 6to en tercera oportunidad	73,6	75,4	-1,8

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatoire Nacional des Zones Urbaines Sensibles (2005).

En la investigación de Fréderic Lainé y Martes Okba (1997, cit. en Beaud 2006) se muestra que el 43% de los jóvenes *beur* habitantes de *banlieues* terminan su escolaridad sin diplomarse. Esta alta tasa de deserción explicaría, según estos investigadores, la baja presencia de estos jóvenes en los programas escolares técnicos y/o profesionales: solo el 18% contra el 40% del resto de la población.

Muchos estudios muestran que la deserción escolar comienza a convertirse en un problema traspasado intergeneracionalmente en las *banlieues*, por lo tanto a transformarse en una condición estructural (Beaud 2006).

iv) La concentración del desempleo. El traspaso intergeneracional de la precariedad dentro de los barrios periféricos también es observable en el desempleo. Beaud (2006) señala que el declive en las tasas de titulación y la deserción escolar van en aumento.

El desempleo es, en efecto, otra de las condiciones que están nocivamente sobrerrepresentadas en las *banlieues*. El Observatoire Nacional des Zones Urbaines Sensibles (2005) ha registrado una alarmante relación entre desempleo y tener residencia en una ZUS, más aun si se es inmigrante. Por ejemplo, para el año 2004, se observa que mientras en las ZUS el desempleo era de 19,3%, en las UU bajaba a 9,9%, y en el resto de Francia metropolitana a 6,9. En las ZUS, el desempleo se elevaba a un 26,4% y 38,4% si se consideraba solo a los inmigrantes no-comunitarios hombres y mujeres, respectivamente (Tabla IV-5). Además, se observa cómo entre el 2003 y el 2004 el desempleo ha empeorado, especialmente entre las mujeres inmigrantes residentes en ZUS.

Tabla IV-5
TASA DE DESEMPLEO 2003 Y 2004 SEGÚN ORIGEN

	ZUS		*Parte sin ZUS de unidad urbana con ZUS*		*Unidad urbana sin ZUS y comunas rurales*	
	2003	*2004*	*2003*	*2004*	*2003*	*2004*
Hombres						
No-inmigrante	17,7	17,9	9,0	9,2	6,1	6,8
Inmigrante originario país UE	11,5	5,0	7,0	5,5	5,1	5,0
Inmigrante originario país fuera UE	23,2	26,4	24,0	20,1	20,7	15,1
Total	18,7	19,3	10,0	9,9	6,3	6,9
Mujeres						
No-inmigrante	18,6	19,7	10,0	9,8	9,9	9,9
Inmigrante originario país UE	18,1	12,7	7,3	9,0	10,3	10,7
Inmigrante originario país fuera UE	32,5	38,4	24,8	25,0	21,0	23,5
Total	20,8	22,4	10,8	10,7	10,1	10,2

Fuente: Observatoire Nacional des Zones Urbaines Sensibles (2005).

Beaud (2006) ha calculado que la tasa de desempleo para el 2005 de la población entre los 15 y 24 años en Grande-Borne y Bellefontaine, las *banlieues* donde se registraron los mayores niveles de violencia durante las revueltas, llega al 41% (contra el 27% de la comuna que la acoge) y 54% (contra el 28%), respectivamente.

3. Crisis de la movilidad social

Todo lo anterior se traduce en la profunda crisis de movilidad social que vive Francia hoy en día. Muchos intelectuales franceses han llamado la atención que una panorámica de la crisis que solo incluya la inmigración, el fallido modelo *asimilacionista*, el racismo y la segregación urbana, es incompleta. Estos factores explican por qué los sublevados en las revueltas de 2005 y 2007 eran en su mayoría jóvenes de descendencia árabe, pero no porque el resto eran jóvenes franceses «de pura cepa». La explicación, para estos académicos, está en el empobrecimiento sistemático que han sufrido las clases medias en Francia durante las últimas décadas.

En efecto, no se puede explicar la crisis de las *banlieues* sin tomar en cuenta el factor pobreza. O puesto de otro modo, los vehículos quemados representan la desesperación de un grupo que ha perdido su identidad y que es rechazado

por el color de su piel, pero también la frustración de miles de jóvenes —de todos los credos y razas— que viven en la total marginación educacional, laboral y social. En Francia, según esta opinión, se estaría dando el fenómeno del *underclass* anglosajón; una capa social desempleada, sin instrucción educacional y dependiente *in extremis* de la beneficencia estatal, que vive en la más absoluta precariedad y que además se ha vuelto invisible —e indeseable— para el sistema político (Wilson 1997). Esto explica por qué las revueltas urbanas, si bien dominadas por jóvenes de origen magrebí, no excluyen a *blancs*, jóvenes alguna vez pertenecientes a la gran clase media francesa y hoy empobrecidos, desencantados y, al igual que sus pares *beurs*, excluidos del sistema.

«¿Por qué se ha atascado esa mecánica de integración que durante cien años transformó hijos de mineros polacos, albañiles italianos, yeseros españoles o artesanos portugueses en empresarios, funcionarios, investigadores o inventores franceses?». Esta es la pregunta dramática que se hacía el periódico madrileño *El País* a pocos días de comenzado las revueltas en las periferias urbanas francesas, en noviembre de 2005. Las respuestas a esta pregunta son múltiples. Lo interesante es el problema que la propia pregunta deja al descubierto: aquel ascensor social tan propio del modelo francés ya no funciona —o lo hace solo para bajar.

La clave para entender qué ha sucedido con la estructura socioeconómica francesa parece estar en la crisis que vive la movilidad social en Francia. En esta dirección, varios intelectuales notaron rápidamente la complementariedad entre la crisis desatada a comienzos de 2006 por el CPE (*contract de première embauche*, «contrato de primer reclutamiento», ley que proponía flexibilizar las regulaciones a la contratación de recién egresados para así estimular la contratación de los que entran al mercado laboral) y la *crise des banlieues* del año anterior. Las revueltas de los jóvenes *beurs* en las periferias urbanas y de los universitarios en las *centre-villes* eran dos caras de la misma sensación de incertidumbre y temor. Los primeros quieren salir de la marginación; los segundos no quieren caer en ella.

a) Avería en el ascensor: crisis de las clases medias

Para Chauvel (2006), la avería del ascensor social francés está en lo que el llama el *retournement* (retroceso) experimentado por las clases medias galas. Chauvel sostiene que la hipótesis de la «medianización» (*moyennisation*) francesa supone que solo una minoría excluida y otra acomodada flanquearían a una gran clase media, «contenta de sí misma, dueña de su destino social y compartiendo una cultura de seguridad y de confianza en el devenir» (Chauvel en *Le Monde* 2006).

Esta hipótesis, sobre la que se construyó el modelo del Estado de bienestar francés, ya no puede sostenerse. Todo parece indicar que ese sueño ha terminado. Hoy, el corazón de esa clase media francesa —idealmente ubicada en los 2.000 euros de salario mensual— debe hacer frente a problemas sociales y económicos que antes estaban reservados para las clases populares sin instrucción ni títulos universitarios.

Para Chauvel, los intelectuales y *policy-makers* franceses han tardado en reconocer esta realidad porque las cifras agregadas que manejan son engañosas. Efectivamente, Francia muestra una estabilidad remarcable en su nivel de inequidad desde hace 25 años, con una alta homogeneidad de sus clases medias. Esto no lo pueden decir otros países desarrollados. Incluso Suecia ha visto cómo sus inequidades económicas se han disparado y, *mutatis mutandis*, cómo sus clases medias se han encogido considerablemente.

Pero si bien los pobres franceses no han aumentado, estos ya no son los mismos. La diferencia está en que la cohorte demográfica de la pobreza se ha movilizado hacia los jóvenes. Si los pobres de mediados del siglo pasado eran aquellos nacidos antes de 1920 —es decir, aquellos que no lograron aprovechar los beneficios del Estado de bienestar—, hoy son los hijos de aquellos nacidos durante el apogeo del Estado de bienestar francés, o sus nietos, que no pudieron apoyarse en él y hoy ven cómo sus posibilidades de ascensión son mucho más limitadas que la de sus padres o abuelos. En suma, el ascensor social, aquel del que se beneficiaron los padres y abuelos de los actuales universitarios, ha dejado de funcionar, y con él se bloquea la gran promesa del modelo social francés.

Chauvel compara la evolución quinquenal (desde 1980 hasta 2000) de la absorción de puestos de trabajo intermedios entre las clases medias para dos cohortes, la de 50-55 años (aquella que vivió el auge del Estado de bienestar) y la de sus hijos de 30-35 años. Contrapone la evolución empírica (los nuevos puestos de trabajo abiertos) a la teórica (egresados profesionales que podrían postular cada año). Los resultados son dramáticos: los que hoy tienen 50-55 años han visto cómo los nuevos puestos han permitido absorber el crecimiento potencial de nuevos candidatos, fruto de una demanda moderada y, por lo tanto, de una mejor valorización de sus diplomas, tanto en el sector público como en el privado. Para la generación 30-35, que posee una cantidad de diplomados y una diversidad étnica significativamente mayor, la mitad de los puestos intermedios en el aparato público ha desaparecido, y sus equivalentes en el sector privado han crecido con demasiada lentitud como para absorber el aumento de candidatos.

¿Por qué los jóvenes franceses actuales han experimentado este «retroceso»? Chauvel indica tres factores. Primero, y como ya vimos más arriba, porque Francia vive una realidad multirracial que aún no acepta completamente, lo que impacta en peligrosos niveles de discriminación laboral. Esto es, las segundas

generaciones de inmigrantes, candidatos *per excellence* a ingresar a las capas medias, ven ante ellos una barrera cultural (o más precisamente racial), prácticamente infranqueable. Segundo, las fuertes transformaciones estructurales vividas por Francia —aquel proceso descrito como posfordismo— han derivado en una disminución aguda del tamaño del aparto estatal y, por lo tanto, de los puestos de trabajo que este ofrece —ocupaciones que han sido históricamente la base laboral de las clases medias. Por último, como veremos más adelante, el sistema educacional se ha desanclado del mercado laboral, generando una devaluación vertiginosa de la instrucción profesional y técnica.

En suma, un joven francés, para ingresar a la clase media o mantenerse en ella, debe primero franquear la barrera racial. Una vez superada esta debe competir por empleos cada vez más reducidos, y en esta carrera todos sus diplomas y calificaciones están cada vez más devaluados. La situación es angustiosa. Como dice Dubet (*Le Monde* 2006): «Poco a poco se instala [entre los jóvenes franceses] el sentimiento de que existe una frontera interior que separa a los que están adentro —los que pueden anticipar su vida, alquilar un departamento, ahorrar— de los que están afuera —en el mundo de las *banlieues* o ese mundo juvenil estudiante de clase media que vive en una incertidumbre creciente… con el sentimiento de que podemos caer en el lado malo de la barrera en cualquier momento».

b) Educación y empleo

Como ya lo subraya Chauvel, la problemática de la educación está en el corazón de la des-medianización, la precarización y, finalmente, la crisis del modelo francés de integración social.

Puesto en blanco sobre negro, Francia ha masificado y alargado en extremo su sistema educativo. El sistema escolar llega a todos y son cada vez más los que pueden optar a mejores cualificaciones, pero se mantiene, salvo para una reducida élite, a una distancia insalvable con respecto al empleo. Duru-Bellat y Dubet (2006) señalan que en 1960 el 18% de los jóvenes lograba un *baccaulauréat*[5] y que el 70% de estos conseguía acceder a un puesto en los

[5] El complejo sistema escolar francés puede ser resumido de la siguiente forma: una etapa preescolar hasta los cinco años (*maternelle*), una de educación básica desde los seis hasta los 11 (*ecòle elementaire*), una intermedia hasta los 13 (*collège*) y luego una media desde los 16 (*lycée*) que lleva al diploma (o no) del *baccaulauréat*, que a su vez tiene tres tipos: general, técnica y vocacional. Las dos primeras llevan a la universidad y/o a una escuela técnica, mientras que la tercera termina directamente en el mercado laboral.

cuadros superiores y/o intermedios de la administración pública. Para el año 2004, esa probabilidad había caído al 25%, mientras que el 70% de los jóvenes alcanzaban el *baccaulauréat*. El resultado indica que las probabilidades de que un profesional recién egresado ocupe hoy en día un puesto sin ninguna relación con sus estudios es de una sobre dos. O al inverso: el 64% de los jóvenes reclutados por la administración pública francesa posee un nivel de instrucción «muy superior» a la que el puesto requiere «normalmente» (Duru-Bellat y Dubet 2006).

Esta suerte de inflación educacional afecta a los más cualificados, pero también a los menos instruidos. Un hijo de obrero nacido entre 1970 y 2004, incluso con un diploma, tiene dos veces más probabilidades de descender en la escala social que sus padres, carentes de toda cualificación, pero nacidos entre 1920 y 1950 (Duru-Bellat y Dubet 2006).

El distanciamiento entre la instrucción educacional y el mercado laboral tiene otra consecuencia negativa para los menos cualificados: cuando el lazo entre el diploma y el empleo se distiende, el «capital social», los contactos y las relaciones personales adquieren un rol preponderante a la hora de conseguir entrevistas, prácticas y puestos de trabajo. Pero el *stock* de capital social —además de la instrucción— también es deficitario en el fondo de la escala social (Duru-Bellat y Dubet 2006).

Esta distorsión entre las promesas de la escolarización y la realidad del mundo del trabajo engendra una frustración extremadamente fuerte.

c) La frustración de la «segunda generación»

El fenómeno del *retournament* y de la devaluación escolar afecta a la juventud francesa en general, pero con especial fuerza a los jóvenes inmigrantes o hijos de extranjeros —quienes fueron, precisamente, el núcleo de las revueltas urbanas. Los ojos de los analistas están, por lo tanto, puestos en esta «segunda generación» que a pesar de ser francesa de nacimiento, no ha logrado zafarse del estigma y la discriminación. Esta «segunda generación» representaba el 11% de la población en 1999, y todas las estimaciones indican que esta aumentará cuando los hijos de extranjeros (especialmente turcos, asiáticos y africanos) nacidos en la década de 1980 cumplan su mayoría de edad (Simon 2003).

Con respecto a la educación, las segundas generaciones muestran claras desventajas. Vallet y Caille (1996) han mostrado que uno de cada dos niños descendientes de extranjeros repite al menos un año durante su educación básica, en contraposición a uno de cada cuatro estudiantes hijos de padres

franceses. El tres por ciento de los estudiantes franceses que egresan de la educación primaria deben ingresar a las secciones especiales del *collège* (de los 11 a 14 años de edad, en promedio). Esta proporción se eleva al 6% entre los estudiantes hijos extranjeros. En cuanto a la evaluación de conocimientos, Vallet y Caille observan que, en 1996, al entrar al *collège*, la diferencia entre los estudiantes franceses y aquellos de ascendencia extranjera era de seis puntos en conocimientos de matemáticas y de nueve en francés. Ya terminado el *collège*, solo a un tercio de los estudiantes con ascendencia extranjera se les ofrece ingresar al *lycée*, la vía más directa para acceder al *baccalaureat* (indispensable para, a su vez, ingresar a la universidad). En cambio, casi a la mitad de los estudiantes franceses se les ofrece esta opción. Una vez terminado el *lycée*, Maurin (2004) ha estimado que solo el 5% de los hijos de inmigrantes entran a la universidad.

No obstante, los propios Vallet y Caille han determinado que provenir de una familia de inmigrantes no es una variable significativa en sí misma del rendimiento escolar. *Ceteris paribus*, un hijo de inmigrantes tiene una actuación escolar igual a la de su par francés. Sí es un factor determinante, y mucho, el nivel de instrucción de los padres y el tamaño de las familias. Y es esto —y no la ascendencia extranjera— lo que afecta el rendimiento escolar de las segundas generaciones en Francia. De hecho, el 61% de las familias de inmigrantes tiene al menos cuatro hijos, contra el 15% de sus contrapartes francesas (Vallet y Caille 1996).

La conexión entre instrucción y mercado laboral, en particular la influencia que posee el diploma sobre el acceso al trabajo, en Francia es extremadamente alta (Dubet 2006). Esto lo diferencia de los mercados laborales de otros países, como Canadá o Estados Unidos, que ponen un énfasis mucho mayor en el individuo y sus recursos personales.

Francia muestra tasas de desempleo extremadamente elevadas entre la población menor de 25 años. Por lo mismo, el gobierno implementó hace algunos años un sistema de prácticas profesionales para facilitar el ingreso al mercado laboral. Con todo, Viprey y Deroche (1998) han demostrado que esta política no ha beneficiado a las segundas generaciones de inmigrantes, los que, muy por el contrario, han visto disminuir muy fuertemente sus posibilidades laborales en relación a sus pares franceses —y muchas veces a sus propios padres.

El desanclaje entre nivel de instrucción y acceso al trabajo, por un lado, y la consolidación de un *underclass* —primordialmente conformado por inmigrantes, pero también por franceses empobrecidos— que no logra quebrar el círculo vicioso entre deserción escolar y desempleo, por el otro, se ha vuelto crítica (Beaud 2006).

Tabla IV-6
DESEMPLEO EN FRANCIA SEGÚN NACIONALIDAD DE ORIGEN, 1999

	Hombre	*Mujer*	*Total*
Turquía	22,8	47,0	34,0
Marruecos	25,7	29,7	27,5
Portugal	18,4	20,4	19,4
Población total	14,3	20,1	17,0

Fuente: Simon (2003).

Simon (2003) muestra que el desempleo entre los hijos de inmigrantes es significativamente mayor que el de sus pares franceses, independiente del nivel educacional alcanzado. Simon indica que para 1999, a igual nivel de instrucción, el desempleo entre la segunda generación turca y marroquí era de 34% y 28% respectivamente (alcanzando en la primera un elevado 47% entre las mujeres), mientras que la de su contraparte francesa era del 17% (Tabla IV-6).

En otras palabras, si los primeros inmigrantes fueron explotados, sus hijos ahora son excluidos del mercado laboral.

V. Cohesión social y cuestión urbana. ¿Qué puede aprender América Latina?

En este capítulo se plantea que la cohesión social, el pegamento que mantiene unido a los miembros de una comunidad, no es una fuerza homogénea. Por de pronto, esta se despliega en varias escalas. Aquí se identificaron tres: la macroescala, que se refiere a los símbolos y discursos que representan y construyen el *nosotros*; la mesoescala, relacionada con las políticas públicas que ponen en práctica esos símbolos y discursos; y la microescala, referida a la experiencia cotidiana y concreta que tienen los individuos de esas políticas públicas. Esta experiencia concreta no se da en el vacío, sino en un espacio, un territorio, un lugar; dado los procesos crecientes de urbanización esta microescala es, y será crecientemente, por lo mismo, una experiencia urbana.

Las formas que toma la cohesión social también se reflejan en las distintas maneras de ordenar estas tres escalas. En este capítulo se identificaron dos grandes modelos: el europeo (especialmente continental) y el estadounidense. Mientras en el primer modelo la macroescala se resuelve en unos principios colectivos vinculantes, la mesoescala en un Estado, empresa u organización benefactora que protege y ordena la vida social, y la microescala en una ciudad centrípeta y fundada en los espacios públicos; en el segundo modelo la macroescala se funda en el contrato entre individuos libres, la mesoescala en el esfuerzo personal y la microescala en el la reclusión anti-urbana.

Tabla V-1
ESCALAS DE LA COHESIÓN SOCIAL SEGÚN MODELOS

	Modelo europeo		*Modelo estadounidense*
Macroescala	Principio vinculantes		Contrato individual
Mesoescala	Estado, empresa u organización benefactora	Modelo mediterráneo	Esfuerzo personal
		Modelo anglosajón	
		Modelo nórdico	
		Modelo continental	
Microescala	Ciudad centrípeta y espacio público		Reclusión antiurbana

Fuente: elaboración propia.

Lo que se quiso resaltar en este trabajo es que cuando se analiza la microescala, la dimensión espacial urbana de la cohesión social, ambos modelos viven una marcada crisis. Esto queda demostrado en violentas revueltas urbanas, expresiones extremas de la desintegración social, que se han vuelto cada vez más frecuentes tanto en Europa como en Estados Unidos. Es más, a pesar de las grandes diferencias en los modelos de cohesión que sostienen a Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, la estructura sociológica de sus revueltas urbanas son las mismas: segregación, racismo, pobreza, brutalidad policial, movilidad social descendente, desempleo. El caso de los disturbios ocurridos en el otoño de 2005 en Francia, las peores vividas por ese país en toda su historia y una de las más prolongadas experimentadas en el mundo en las últimas décadas, son un reflejo de lo anterior.

El debate generado en Francia en torno a las revueltas urbanas —y, más en general, sobre la cuestión urbana— permite atisbar los desafíos que esa sociedad debe encarar para resolver con éxito la problemática de la cohesión social. A grandes rasgos, tales desafíos son frenar la «cultura de la discriminación», crear un equilibrio entre asimilación e identidad, aumentar las oportunidades de trabajo entre los jóvenes, disolver los guetos urbanos y revisar el sistema educacional, entre otros. Pero más allá de esto, resulta interesante reflexionar sobre las lecciones más globales que deja consigo el fracaso del modelo francés —así como también el estadounidense, británico y holandés— de integración social urbana, que pone en evidencia los recurrentes estallidos de violencia en la periferia de sus ciudades. La cuestión puede ser postulada así: si existen dos grandes modelos de cohesión social y ambos han sido incapaces de crear una integración social urbana efectiva y de calidad, la pregunta clave es si existe otro modelo de cohesión social y, por lo tanto, otra forma de hacer integración urbana.

La posibilidad de una cohesión social alternativa corre para cualquier país y región, pero es especialmente atingente para las naciones del *global south*. Específicamente, es una pregunta que América Latina, ahora que vive momentos

de cambio y de (re)definiciones, requiere hacerse lo antes posible. ¿Qué tipo de cohesión social tenemos? ¿Cómo se ordenan en esta las macro, meso y micro escalas? ¿Cómo se encara en América Latina la cuestión urbana? ¿Qué características adopta esta en la región? ¿Qué está pasando con los jóvenes urbanos latinoamericanos de «segunda generación», esto es, los hijos de los emigrantes rurales que hoy poseen grados educacionales muy superiores a los de sus padres, pero muchas veces más escasas oportunidades de integración a través del mercado laboral? ¿Cómo se viven en América Latina el racismo o la discriminación social, especialmente en el caso de los jóvenes antes mencionados?

No es este el lugar para especular sobre el excepcionalismo latinoamericano, su cohesión social e integración urbana, pero los resultados de la encuesta ECosociAL-2007 (Valenzuela et al. 2008) permiten aventurar algunas reflexiones[6].

El estudio identifica varios factores desestabilizantes de la cohesión (la desorganización social, el temor, la deserción participativa y la desconfianza en las instituciones públicas), pero también algunos factores que la catalizan. Aquí aparecen varias claves para entender cómo se estructura la integración social en Latinoamérica. En primer lugar, América Latina es una región con bajos niveles de conflictividad y polarización: los clivajes étnicos, políticos o socioeconómicos no tienen la amplitud ni la intensidad para someter la integración social a grandes cuestionamientos sistémicos. Por el contrario, Valenzuela afirma que en América Latina existe «una disposición muy alta a legitimar la desigualdad social atribuyendo tanto la riqueza como la pobreza a factores de logro y desempeño individual más que a factores que pongan en tela de juicio las estructuras o instituciones de la sociedad» (Valenzuela 2008).

En segundo lugar, América Latina muestra que su cohesión primaria, aquella relacionada con los vínculos familiares y las solidaridades básicas, es robusta. Seguimos confiando (y apoyándonos) en nuestras familias, amigos y vecinos. El desorden social que puede afectar a la región no toca esta estructura de integración. En la misma línea, la identificación nacional sigue siendo alta en América Latina, a pesar de los procesos de globalización: este tipo de identidad predomina incluso por sobre las identificaciones étnicas o regionales.

Los tres elementos mencionados, tal como lo dice el informe ECosociAL-2007, operan tanto como fortalezas y como potenciales obstáculos de la cohesión social en la región (falta de escrutinio y crítica pública, internalización excesiva de la seguridad social y populismo, respectivamente). Lo fundamental,

---

[6] El análisis *in extenso* de ECosociAL-2007 se encuentra en el primer volumen de esta misma colección: *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos* (Valenzuela et al. 2008). Se puede consultar también www.ecosocialsurvey.org

sin embargo, es subrayar las diferencias con los modelos estadounidense y europeo de cohesión. En efecto —tal como lo subraya Schwartzman (en Valenzuela et al. 2008)—, en América Latina no tenemos los agudos conflictos raciales y étnicos que se viven con la población afroamericana en Estados Unidos y norafricana en Europa. Existen muchas razones para explicar esta moderación, pero lo cierto es que la textura sociocultural se encuentra muchos menos fragmentada que en Estados Unidos y Europa, lo cual puede tener efectos positivos en la integración social urbana. De hecho, Sabatini y Brain (2007) especulan que la ciudad latinoamericana puede aspirar a mayores niveles de integración precisamente gracias a la moderación de las diferencias culturales, las que se explicarían a su vez por la matriz católica de la sociedad latinoamericana (contra la naturaleza calvinista de Estados Unidos y de buena parte de Europa que exacerbaría la sospecha del «otro»). A través del mestizaje y el reconocimiento teológico de la diferencia, la sociedad —y por ende la ciudad— latinoamericana sería mucho más llana para crear cohesión y vinculación social.

La estabilidad y fortaleza de la sociabilidad primaria en América Latina es también un factor que nos diferencia de Europa y Estados Unidos. La imagen de familias disfuncionales e individuos sin ningún tipo de redes sociales básicas que los apoyen es más propia de Europa y Estados Unidos —y especialmente de sus guetos— que de nuestros países. Esta preeminencia de los vínculos orgánicos es también característica del modelo mediterráneo de Estado de bienestar —países con los cuales América Latina tiene profundos vínculos históricos. Hay que tener cuidado, sin embargo, en descansar excesivamente en estas redes primarias: estas también aíslan, a la par que se desgastan, por lo que deben ser apoyadas institucionalmente, pero la vigorosidad de estas redes abre posibilidades para mantener y potenciar en nuestros países la vida vecinal y en desarrollo local a escala barrial. Si apostamos a que la micro escala es fundamental para crear cohesión social, entonces América Latina estaría relativamente en mejor pie que Europa y Estados Unidos, quienes precisamente por la desestructuración de sus vínculos primarios tendrían grandes obstáculos para reconstruir la integración en esta escala.

Finalmente, la identificación nacional puede ser un riesgo si se le añade a la desconfianza institucional y a la debilidad del Estado (nacionalismo + desconfianza + debilidad del Estado = populismo). No obstante, la referencia a la nación otorga un marco común y un relato compartido con el que ya no cuentan las sociedades europeas —Estados Unidos, en cambio, comparte con América Latina una elevada identificación nacional. El «nosotros» se ha fragmentado en exceso en Europa, y tal como se vio en el caso francés, hoy los jóvenes de las barriadas no saben si son «franceses», «musulmanes» o simplemente «pobres». En América Latina se mantiene, al menos, una identidad nacional que aglutina

y moviliza. Ya se verá cómo se soluciona la integración regional y global, pero por de pronto la identificación nacional debe ser celebrada y capitalizada por los países de la región.

Referencias

Alesina, Alberto y Edward Glaeser. (2005). *Fighting Poverty in the US and Europe: a World of Difference*. New York: Oxford University Press.

Anderson, Benedict. (1991). *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. New York: Verso.

Arendt, Hannah. (2004). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.

Arnott, Richard. (1998). Economic Theory and the Spatial Mismatch Hypothesis. *Urban Studies*, *35*(7), 1171-1185.

Beaud, Stéphane. (2006). L'insertion professionnelle en question. *Regards sur l'actualité*, *319*, 27-37.

Ben Jelloun, Tahar. (2005). Esos jóvenes que se revelan no son inmigrantes. *La Vanguardia*, 6 de noviembre.

Benevolo, Leonardo. (1971). *Orígenes del urbanismo moderno*. Madrid: Celeste.

Berger, Suzanne y Ronald P. Dore (Eds.). (1996). *National diversity and global capitalism*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Boeri, Tito. (2002). *Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win*. Retrieved Access 11-12 April.

Borja, Jordi y Manuel Castells. (1999). *Local y global*. Madrid: Taurus.

Bourdieu, Pierre. (1986). *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. London: Routledge & Kegan Paul.

——. (1999). *La miseria del mundo*. Madrid: Akal.

Briggs, Xavier de Souza. (1997). Moving Up Versus Moving Out: Neighbourhood Effects in Housing Mobility Programmes. *Housing Policy Debates*, *8*, 195-234.

——. (2001). *Ties that Bind, Bridge, and Constrain: Social Capital and Segregation in the American Metropolis*. Paper presented at the International Seminar on Segregation and the City, July 26-28.

Castel, Robert. (1995). *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.

Catasús, Aleix. (2005). *Barcelona. La casa de la ciudad. Siete siglos de historia*. Barcelona: Lunwerg.

Chauvel, Luis. (2006). Classes moyennes: le grand retournement. *Le Monde*, 3 de mayo.

Chemetov, Paul. (2006). *Banlieu, lendemais de révolte*. Paris: La Dispute.

Christopherson, Susan. (2002). Why Do National Labor Market Practices Continue to Diverge in the Global Economy? The «Missing Link» of Investment Rules. *Economic Geography*, *78*(1), 1-20.

D'Iribarne, Philippe. (2006). *L'étrangeté française*. Paris: Seuil.

Debray, Régis. (2004). *Ce que nous voile le voile*. Paris: Gallimard.

Donzelot, Jacques. (2000). *Faire societé*. Paris: Seuil.

——. (2006). *Quand la ville se défait*. Paris: Seuil.

Donzelot, Jacques y Catherine Mével. (2001). *Mixité sociale et développement communautaire*, *2001 Plus*, *Veille Internationale*, *No 56*. Paris: Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables.

Dubet, Francois. (2006). Le retour à l'ordre, et après? En C. Belaïd, C. Autain, S. Beaud, P. Chemetov y Collectif (Eds.), *Banlieues*, *landemains de révolte*. Paris: Regardes-La Dispute.

Duhamel, Alain. (2006). La hoguera de la integración francesa. *El Mundo*, 10 de noviembre.

Duru-Bellat, Marie y Francois Dubet. (2006). Déclassement: quand l'ascenseur social descend. En *La nouvelle critique sociale*. Paris: Seuil-Le Monde.

Epstein, Renaud y Thomas Kirszbaum. (2003). L'enjeu de la mixité sociale dans les politique urbaines. *Regards sur l'actualité*, *292*.

——. (2006). Après les émeutes, comment débattre de la politique de la ville? *Regards sur l'actualité*, *319*, 39-50.

Esping- Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University.

Ferrara, Maurizio. (1993). *Modelli di solidarietà*. Bolonga: Il Mulino.

Foucault, Michel. (1994). *Vigilar y castigar: el nacimiento de la prisión*. Madrid: Siglo XXI.

Friedrichs, Jürgen y Jörg Blasius. (2003). Social Norms in Distressed Neighbourhoods: Testing the Wilson Hypothesis. *Housing Studies*, *18*(6), 807-826.

Friedrichs, Jürgen; George Galster y Sako Musterd. (2003). Neighbourhood Effects on Social Opportunities: The European and American Research and Policy Context. *Housing Studies*, 18(6), 797-806.

Galster, George. (2002). Trans-Atlantic Perspectives on Opportunity, Deprivation and the Housing Nexus. *Housing Studies*, 17(1), 5-12

George, Vic y Peter Taylor-Gooby (Eds.). (1996). *European Welfare Policy–Squaring the Welfare Circle*. London: Macmillan.

Gertler, Meric S. y Tara Vinodrai. (2005). Learning from America? Knowledge Flows and Industrial Practices of German Firms in North America. *Economic Geography*, 81(1), 31-52.

Ihlanfeldt, Keith R. y David L. Sjoquist. (1998). The Spatial Mismatch Hypothesis: A Review of Recent Studies and Their Implications for Welfare Reform. *Housing Policy Debates*, *9*(4), 849-887.

Immergluck, Daniel. (1998). Job Proximity and the Urban Employment Problem: Do Suitable Nearby Jobs Improve Neighborhood Employment Rates?, Vol. 35, No. 1. *Urban Studies*, *35*(1), 7-23.

Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE). From http://www.insee.fr/

Jacobs, Michael. (1991). *Short-Term America: the Cause and Cures of Our Business Myopia*. Boston: Harvard Business School Press.

Jazouli, Adil. (1985). *La formation de l'action collective des jeunes issus de l'immigration maghrébine en France*. Thesis, L'École des hautes études en sciences sociales, Paris.

Kokoreff, Michel. (2006). Comprendre les sens des émeutes de l'automne 2005. *Regards sur l'actualité*, *319*, 15-26.

Lapeyronnie, Didier. (2006a). Les émeutes urbaines en France, Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. *Regards sur l'actualité*, *319*, 5-14.
Lapeyronnie, Didier. (2006b). Révolte primitive dans les banlieues françaises. Essai sur les émeutes de l'automne 2005. *Déviance et Société*, *30*, 431-448.
Le Galès, Patrick. (2002). *European cities: social conflicts and governance*. Oxford: Oxford University Press.
Marliere, Èric. (2005). *Jeunes en cité. Diversité des trajectoires ou destin commun?* Paris: L'Harmattan.
——. (2004). *Etrangers : l'ampleur de la discrimination*. Paris: Observatoire des inegalités.
Megacities Task Force of the International Geographic Union. From http://www.megacities.uni-koeln.de.
Messey, Douglas y Nancy Denton. (1993). *American Apartheid*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
Mollenkopf, John H. y Manuel Castells. (1992). *Dual City: Restructuring New York*. New York: Russell Sage Foundation.
Musterd, Sako. (2005). Social and Ethnic Segregation in Europe: Levels, Causes, and Effects. *Journal of Urban Affairs*, 27(3), 331-348.
Musterd, Sako; Wim Ostendorf y Sjoerd De Vos. (2003). Neighbourhood Effects and Social Mobility: a Longitudinal Analysis. *Housing Studies*, 18(6), 877-892.
Naciones Unidas. (1999). *World Urbanization Prospects, the 1999 Revision*. New York: Naciones Unidas.
——. (2003). Department of Economic and Social Affairs–Population Division. From http://www.un.org/esa/population/unpop.htm
Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles. (2005). *Rapport 2005*. Paris: Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles.
Population Reference Bureau. (2006). 2006 World Population Data Sheet. Washington D.C.: Population Reference Bureau.
Putnam, Richard. (2000). *Bowling Alone*. New York: Simon & Schuster.
Rifkin, Jeremy. (2004). *El sueño europeo*. Barcelona: Paidós.
Rosenbaum, Emily y Laura E. Harris. (2001). Residential Mobility and Opportunities: Early Impacts of the Moving to Opportunity Demonstration Program in Chicago. *Housing Policy Debates*, 12(2), 321-346.
Sabatini, Francisco y Isabel Brain. (2007). Tres mitos y cinco claves de la segregación residencial en las ciudades de Chile. *Prourbana*, *5*, 38-49.
Sapir, André. (2005). *Globalisation and the Reform of European Social Models*. Paper presented at the ECOFIN Informal Meeting, 9 de septiembre de 2005.
Sengoku, Manabu. (2004). Emerging Eastern European Welfare States: A Variant of the «European» Welfare Model. En S. Tabata y A. Iwashita (Eds.), *Slavic Eurasia's Integration into the World Economy and Community*. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University.
Sennett, Richard. (1992). *The Fall of the Public Man*. New York: W. W. Norton & Company.
Simon, Patrick. (2003). France and the Unknown Second Generation: Preliminary Results on Social Mobility. *The International Migration Review*, 37(4), 1091-1119.

Small, Mario Luis y Katherine Newman. (2001). Urban Poverty After the Truly Disadvantaged: the Rediscovery of the Family, the Neighborhood, and Culture. *Annual Review of Sociology*, 27, 23-45.

The Economist. (2003). A Nation Apart. A Survey on America, November 8th 2003. *The Economist*.

Thornberry, Terence P.; Alan J. Lizotte; Marvin D. Krohn; Margaret Farnworth y Sung Joon Jang. (1994). Delinquent Peers, Beliefs and Delinquent Behaviour: a Longitudinal Test of Interactional Theory. *Criminology*, 32(1), 47-83.

Tironi, Eugenio. (2005). *El sueño chileno. Comunidad, familia y nación en el Bicenntenario*. Santiago de Chile: Taurus.

Tironi, Manuel. (2003). *Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985–2001*. Santiago de Chile: RIL Editores.

Valenzuela, Eduardo. (2008). Desorganización, solidaridad y movilidad. Algunas peculiaridades de la cohesión social latinoamericana. En E. Valenzuela, S. Schwartzman, A. Biehl y J. S. Valenzuela (Eds.), *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan.

Valenzuela, Eduardo; Simon Schwartzman; Andrés Biehl, y J. Samuel Valenzuela. (Eds.). (2008). *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan.

Vallet, Louis-Andre y Jean-Paul Caille. (1996). *Les élèves étrangers ou issue de l'immigration dans l'école et le collège français. Un étude d'ensemble* (Les Dossiers d'Education et Formation Nº 67). Paris: Ministère de l'Éducation nationale, DEP.

Van Beckhoven, Ellen y Ronald Van Kempen. (2003). Social Effects of Urban Restructuring: a Case Study in Amsterdam and Utrecht, the Netherlands. *Housing Studies*, 18(6), 853-871.

Viprey, Mouna y Luc Deroche. (1998). *Conditions d'accès a l'entreprise des jeunes étrangers ou d'origine étrangère: nature de résistances*. Noisy-le-Grand: IRES.

Wacquant, Loïc. (1993). Urban Outcasts: Stigma and Division in the Black American Ghetto and French Urban Periphery. *International Journal of Urban and Regional Research*, 17(3), 366-383.

Warde, Alan. (2005). Consumption and Theories of Practice. *Journal of Consumer Culture*, 5(2), 131-154.

Weber, Max. (1978). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wilson, James Q y George L. Kelling. (1982). Broken Windows, the Police and Neighborhood Safety. *The Atlantic Monthly*, Marzo 1982, 29-38.

Wilson, William J. (1997). *The Truly Disadvantaged; The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.

Capítulo 7

LA COHESIÓN SOCIAL LATINOAMERICANA

A modo de conclusión

Eugenio Tironi, Sebastián Pérez Bannen

La pregunta acerca de cómo se mantienen unidas las sociedades es un asunto tan antiguo como la historia del pensamiento humano y cada época ha tenido su forma específica de responderla[1]. En cierto modo, esta es la pregunta que está en el origen de la sociología, y se puede decir que los debates en torno a la misma son los que han dado lugar a sus diversas corrientes (Savage et al. 2005). ¿Cómo la modernidad —que a través del capitalismo, la individuación y la burocracia desintegra las formas comunitarias de cohesión estructuradas en los vínculos primarios y las relaciones cara-a-cara— es capaz de producir, eventualmente, otras formas de integración basadas en la impersonalidad, la división del trabajo y las relaciones institucionalizadas?

Durante gran parte del siglo XX esas interrogantes ocuparon un lugar central en las ciencias sociales latinoamericanas (Germani 1968; Cardoso y Falleto 1970), siguiendo, aunque tardíamente, una tradición iniciada con Durkheim y popularizada en el nuevo mundo por Parsons[2]. Pero ellas perdieron importancia a partir de los años sesenta del siglo pasado, primero con el predominio de una sociología obsesionada por el cambio (y con ello, por la revolución), y luego con la hegemonía de un paradigma según el cual la cohesión social resultaría automáticamente de la operación del mercado más el correcto funcionamiento

[1] Este capítulo se basa en aportes directos efectuados en distintos talleres de trabajo a lo largo de 2006-2007, en los que participaron Andrés Biehl, Fernando H. Cardoso, Ruth Cardoso, Cristián Cox, Sergio Fausto, Enrique Ganuza, Pedro Güell, Osvaldo Larrañaga, Mario Marcel, Patricio Meller, Carlos Peña, Sebastián Pérez Bannen, Simón Schwartzman, André Urani, J. Samuel Valenzuela, Eduardo Valenzuela e Ignacio Walker, en el marco del proyecto «Una nueva agenda para la cohesión social en América Latina», desarrollado por CIEPLAN (Chile) y el iFHC (Brasil). Con todo, la responsabilidad por los contenidos es exclusivamente de los autores.

[2] Este tema es abordado extensamente por Carlos Peña en el capítulo 1 de este volumen.

de las instituciones públicas, lo que fue de la mano con la colonización de la sociología por la economía y la ciencia política. Así, cualquier reflexión acerca de las construcciones simbólicas y los consensos básicos sobre la base de los cuales se construye la imagen colectiva de «lo que somos y hacia dónde vamos» quedó ausente de la corriente intelectual dominante de las últimas tres décadas.

I. Un tema pertinente

En el último período, las sociedades latinoamericanas han experimentado un giro dramático respecto de lo que fuera la matriz histórica que les caracterizó durante gran parte del siglo XX: crecimiento de las ciudades, apertura de las economías, extensión del mercado en las formas de intercambio y la asignación de recursos, aumento generalizado de los años de escolaridad, reformas del sistema escolar, estabilidad macroeconómica, mayores niveles de consumo de la población, ingreso a la fase de transición demográfica, incorporación laboral de la mujer, estabilización de la democracia, una creciente cultura de derechos, acceso a las tecnologías de la información y los medios de comunicación masivos. Esta gran transformación ha erosionado ciertas relaciones sociales de tipo tradicional sobre las que reposaba históricamente la cohesión social en muchos países de la región, sin ofrecer alternativas inclusivas de reemplazo. Esto obliga a reponer la reflexión sobre cómo se construye la cohesión social en una región sometida a acelerados procesos de modernización, superando una perspectiva centrada solo en la *performance* macroeconómica (Ferroni et al. 2004; Ottone y Sojo 2007). Reflexión que quizá permita comprender fenómenos que probablemente están en la base del surgimiento de respuestas populistas en diferentes países de América Latina.

1. Los usos del concepto

En el plano de las políticas públicas, el concepto de cohesión social tiene dos usos muy disímiles. De un lado está el uso que se le da en el mundo anglosajón, en especial en países con fuerte componente multicultural como efecto de la presencia de minorías étnicas y de población inmigrante, como Nueva Zelanda o Australia[3]. En su caso, el concepto está asociado a la capacidad de convivencia, al punto de producir un común sentido de pertenencia entre diferentes comu-

[3] Ver http://www.stats.govt.nz/analytical-reports/monitoring-progress/social-cohesion/default.htm. El tema es abordado en el capítulo 1 de este volumen.

nidades basadas cada una en su propia cultura y en su particular estilo de vida. De otro lado está la noción de cohesión social que proviene de la Unión Europea que, como se verá luego con más detalle, se basa en la idea de reducir las disparidades y la polarización. Las demandas al Estado, en uno y otro caso, son muy diferentes: en el primero de los casos la cohesión está asociada a la gestión de la diferencia, mientras en el segundo está vinculada a la gestión de bienes o prestaciones.

En América Latina, el concepto de cohesión social que más se ha diseminado es el que proviene de las elaboraciones de la Unión Europea (UE). Este es el eje de un discurso político que apunta a salvaguardar los valores, ideas e instituciones que dan origen al llamado «modelo social europeo», así como a definir un horizonte deseable para las naciones que constituyen la UE o quieren integrarse a ella. Su definición de cohesión social es la que sigue: «la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos» (*Council of Europe* 2005)[4].

Como se ve, se trata de un concepto de tipo normativo en el que convergen las dos grandes tradiciones antiindividualistas que han dominado y siguen dominando el paisaje político europeo: la tradición socialdemócrata, con su énfasis en el Estado y los derechos sociales, y la socialcristiana, con su acento en la familia y la vida comunitaria. La cohesión social, en suma, es una bandera de la identidad europea moderna y de su proyección universal.

El concepto de cohesión social de la UE se contrapone casi explícitamente a lo que, generalizando, se podría denominar el «modelo estadounidense». A diferencia del caso europeo, en este la cohesión social no se funda tanto en el Estado; ella resulta automáticamente del mercado y de instituciones que protegen la propiedad privada y promueven la libertad y la ética individual, más una sociedad civil autónoma y el cultivo de un relato y una simbología nacional, todo esto motorizado por una expectativa de movilidad social asociada al mérito y el esfuerzo (el «sueño americano»). En su trasfondo, se asume que la cohesión social es natural y altamente probable, y se pierde solo en circunstancias excepcionales (en particular, por efecto de las tensiones raciales).

Esa noción estadounidense es muy distinta a la europea, donde la cohesión social no está dentro de lo natural ni de lo probable: prueba de ello es que se ha fracturado numerosas veces en la historia, sea mediante revoluciones,

[4] También ver en http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/default_EN.asp

genocidios o guerras. Su concepto de cohesión social tiene como referencia la «cultura de derechos sociales» (Arendt 2004, 2005; Weber 1978). Cohesión social equivale a integración social mediante el acceso garantizado legalmente a diferentes funciones y recursos sociales que provee el Estado. La cohesión, por ende, no viene dada de antemano (de la naturaleza del individuo o de la sociedad civil), sino que se crea políticamente mediante la sanción legal de derechos que el Estado tiene la obligación de asegurar, independientemente de cualquier vínculo natural o tradicional, o de los niveles de ingreso.

2. La historicidad del concepto

La preocupación de la UE por la cohesión social tiene un trasfondo histórico concreto. El «modelo social europeo» enfrenta incertidumbres y fenómenos nuevos (*European Committee for Social Cohesion* 2004): una «globalización» que deslocaliza la producción y debilita a las empresas nacionales, «valores neoliberales» que incentivan la competencia y el individualismo, inflexibilidad al cambio por efectos del así llamado «exceso de capital social», erosión de la familia nuclear patriarcal con el hombre como proveedor, una creciente ola de inmigración intra y extra europea. Estas tendencias, entre otras, han alterado los patrones tradicionales de integración y producción de bienestar (Esping-Andersen 1990, 1999; Sapir 2005). Las consecuencias son nuevas divisiones y tensiones en la sociedad que, en el corto plazo, conducen a conflictos violentos (como los que azotaron a las *banlieu* francesas en 2005) y, en el largo plazo, podrían conducir al colapso del «modelo social europeo» y al tipo de cohesión social que reposa sobre este[5].

Lo anterior ha conducido a que la «cultura de derechos» europea admita que los agentes encargados de la cohesión social están cambiando, y que es necesario redefinir la distribución de responsabilidades (Esping-Andersen et al. 2002). Si bien el principal rol sigue recayendo en el Estado, la cohesión social pasa a ser el resultado de un esfuerzo que incluye a la familia, el mercado y la sociedad civil —incluyendo en ella a la empresa. La cohesión social, por lo tanto, no está referida solamente a las políticas públicas contra la exclusión social, sino también a otras dimensiones que generan sentimientos de solidaridad y permiten postular fines y responsabilidades comunes: confianza, asociatividad, acceso equitativo a la información, tolerancia, multiculturalidad, entre otras. Este tránsito a un sistema más abierto de cohesión social ha sido descrito como

[5] Sobre el modelo social europeo y sus desafíos, ver capítulo 6 de este volumen.

el paso de un «Estado de bienestar» a una «Sociedad del bienestar» (*Council of Europe* 2005).

¿Qué ha pasado en América Latina? Lo que se ha visto desde el último tercio del siglo pasado (con Chile, quizá, como caso emblemático), es la sustitución, en la mente de las clases dirigentes y en el diseño de sus políticas públicas, de la matriz europea de cohesión social, en cuyo eje estaba el Estado, por un nuevo marco de corte estadounidense. Este tránsito de un modelo de cohesión social al otro (del «europeo» al «estadounidense») es lo que da inteligibilidad a muchos de los cambios socioeconómicos y culturales experimentados en los últimos 30 años en la región. Dado lo anterior; ¿tiene sentido introducir en el debate latinoamericano una reflexión promovida por la UE, volviendo en cierto modo sobre temas que estuvieron presentes en el pensamiento desarrollista de los años 50 y 60 del siglo pasado? La respuesta es, definitivamente, sí.

Los países latinoamericanos están entrando a una nueva fase. Los problemas relacionados con la desigualdad, la integración comunitaria, la vida familiar, el cuidado del medio ambiente, la seguridad y calidad de vida, toman un lugar cada vez más sobresaliente. Las falencias del modelo imperante para hacer frente a estas nuevas demandas resultan evidentes. Y los más diversos actores políticos y sociales están dispuestos a reflexionar sin prejuicios sobre temas que, hasta hace poco, eran tabúes. En tal contexto, después de décadas de predominio sin contrapeso del pensamiento economicista-liberal de corte estadounidense (el llamado «consenso de Washington»), el retorno de Europa a la agenda latinoamericana, enarbolando la bandera de la cohesión social, resulta muy saludable. Siempre y cuando, claro está, no se busque imponer ahora el «consenso de Bruselas» y se acepte que América Latina busque su camino propio hacia una cohesión social que responda a su original trayectoria histórica.

II. Variedades de la cohesión social

En un sentido amplio, la cohesión social puede ser definida como la capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolítico (derechos) y sociocultural (reconocimiento), a través de la acción combinada de los mecanismos de asignación del Estado, del mercado, de la sociedad civil, de la familia y de otras redes comunitarias.

1. Dos visiones

Conceptualmente, hay dos puntos de vista o visiones desde los cuales abordar el asunto de la cohesión social (Valenzuela 2006; Cousiño y Valenzuela 1994; Valenzuela 2008): aquel según el cual este es un acontecimiento extremadamente improbable, que requiere por lo tanto, ser construido y preservado minuciosamente; y aquel que, al revés, estima que la cohesión social es algo fácilmente alcanzable, y lo improbable es que las sociedades se desorganicen hasta el extremo de perder sus estructuras básicas de integración y solidaridad. La primera —como se sugirió antes— es la visión europea y la segunda, la estadounidense (Tocqueville 1981; Arendt 2004, Alesina y Glaeser 2005). En este sentido, Europa y Estados Unidos representan dos formas distintas de ver y construir la cohesión social. La diferencia entre estos modelos tiene su fundamento en que la nación norteamericana es fundada *ex novo*, en un acto fundante preciso, mientras que la europea es fruto de un largo y complejo continuo que puede ser rastreado al menos desde el medioevo.

A lo largo de la historia, en numerosas ocasiones las sociedades civiles europeas han revelado su incapacidad para procurarse a sí mismas su propia cohesión social, lo que ha llevado a buscar en el Estado la solución a la amenaza de la fragmentación y la violencia. El presupuesto de la modernidad europea es, por ello, que la cohesión social solo se vuelve probable a través del Estado, quien a través de arreglos institucionales ha debido hacerse cargo del quiebre del vínculo social que han generado experiencias como las diferencias religiosas (como la reforma protestante, sus consecuentes guerras religiosas y la inquisición), las diferencias étnicas (como el holocausto) y la Primera y Segunda Guerra Mundial.

En el caso estadounidense, lo que prevalece es el mito de la creación de una sociedad nueva, basada en hombres iguales, libres e independientes, que tienen ante sí un territorio, extenso, rico e inexplorado, donde la cohesión social reposa naturalmente en la sociedad civil, el mercado y las asociaciones, con un Estado que cumple con velar por el orden, proteger la propiedad y la libertad, aplicar las decisiones de la comunidad. En este sentido, la cohesión social se observa como un fenómeno altamente probable y que se da naturalmente en el plano de la sociedad civil. El mercado se yergue como el principal mecanismo de distribución del bienestar y del reconocimiento, sobre la base de la promesa de movilidad social vinculada al mérito y al esfuerzo en un contexto de igualdad de oportunidades altamente idealizado (el «sueño americano»).

En suma, detrás de los modelos de cohesión social europeo-continental y estadounidense se revelan las diferencias entre una sociedad que se construye en torno a fundamentos culturales inamovibles y otra que es fundada *ex novo* sobre la base de relaciones contractuales siempre renovables; entre una sociedad

en donde la cohesión social es un fenómeno improbable que necesita ser construido y garantizado mediante una fuerte institucionalidad estatal, y otra donde la cohesión social es altamente probable y se da naturalmente gracias a un acuerdo de confianza entre las partes privadas (*the people*) que conforman el cuerpo social y político de la nación.

2. Criterios para abordar la cohesión social desde América Latina

De lo anterior se derivan ciertos criterios que es básico tener en cuenta al abordar el fenómeno de la cohesión social en América Latina:

– *No hay un «modelo único» de cohesión social: cada sociedad construye un modelo asociado a sus circunstancias históricas específicas.* No hay un modelo «bueno» o adecuado, y otro «malo» o inadecuado. Ni existe una teoría universal sobre cohesión social aplicable a cualquier realidad social en cualquier momento del tiempo y en función de cualquier agenda normativa. La cohesión social es un fenómeno histórico y dinámico que responde siempre a un propósito normativo contingente[6]. Toda sociedad genera alguna forma de cohesión, aunque los mecanismos para alcanzarla cambian de acuerdo con la historia. Un ejemplo de lo anterior es el contraste ya señalado entre el modelo estadounidense, cuyo eje central de integración social es el mercado y la movilidad social a través de este (el «sueño americano»), y el modelo europeo-continental que se articula sobre la base de un Estado de bienestar con un fuerte componente redistributivo y garantía de derechos sociales universales. Miradas las cosas desde América Latina, es natural la comparación con esos dos modelos, generalmente estilizados y un poco idealizados; pero hay que tener cuidado en que tal comparación no se transforme en explicación por carencias; es decir, que todo se explicaría porque le «faltarían» tales o cuales atributos del modelo europeo o estadounidense (Sorj y Tironi 2007). De lo que se trata no es evaluar cuán lejos o cuán cerca está esta región de esos modelos paradigmáticos, sino cuál es el «modelo» apropiado para afianzar su cohesión social a partir de su inconfundible trayectoria histórica.
– *La cohesión social resulta de una peculiar articulación entre el rol del Estado, del mercado, de las familias, de la sociedad civil y de las relaciones comunitarias.* El peso relativo, las características propias y las dinámicas de interacción

[6] La función normativa presente en las teorías acerca de la cohesión social es explicada latamente en el capítulo 1 de este volumen.

de estos agentes, instituciones o espacios sociales, configuran diferentes modelos, mecanismos y resultados en la asignación y distribución de los recursos materiales y simbólicos. Esto refuerza el carácter relativo del concepto de cohesión social, pues cada sociedad enfatiza, en cada momento histórico, diferentes dimensiones para articularla fácticamente. A diferencia de Europa, en América Latina no es el Estado el principal baluarte de la confianza en el orden social; y a diferencia de los Estados Unidos el orden tampoco se asegura reflexivamente desde lo que se llama «sociedad civil» (o economía o propiedad). En Latinoamérica, la cohesión social ha descansado históricamente en las relaciones comunitarias y su sustrato cultural, por lo que cualquier mirada sobre la cohesión social tiene que pasar por ese ámbito de lo social.

– *La oposición analítica a la cohesión social es la desintegración social o la anomia, no la exclusión social.* En el sentido clásico de Durkheim, la anomia resulta de una sociedad incapaz de ofrecer a los individuos un marco normativo externo que ponga límite a sus deseos y pasiones, los lleve a sentirse partes de un todo, y conforme al cual puedan organizar rutinariamente sus vidas (Durkheim 1983; Lukes 1973). La anomia y la desintegración —así como su antítesis, la cohesión— son fenómenos sistémicos que involucran a la sociedad como un todo. Esto es diferente a la inclusión social —y su opuesto: la exclusión. Esta se refiere a un asunto más limitado, como es el acceso relativo de ciertos grupos a los recursos sociales y/o al bienestar que resulta de ellos, así como a las percepciones que tienen los individuos o grupos, a partir de lo anterior, de su posición relativa dentro del ordenamiento social. En este sentido, hay que observar la cohesión social desde la perspectiva de la integración de las sociedades y no solo desde el punto de vista de la exclusión de individuos o grupos.

– *Los grados de desigualdad y movilidad social son básicos para comprender el fenómeno de la cohesión social.* Los efectos disruptivos de la desigualdad sobre el orden social y el bienestar de las personas son conocidos (Banco Mundial 2003; Wilkinson 2005; Therborn 2006), pero altos niveles de desigualdad pueden no tener efecto descohesionador si están acompañados, por ejemplo, de altas expectativas de movilidad social ascendente sostenidas tanto en procesos objetivos como en percepciones —como se da en el caso estadounidense (Alesina y Glaeser 2005). Por lo mismo, desde el punto de vista de la cohesión social, es pertinente ir más allá de la medición transversal sobre el estado de las diferencias entre diversos agregados sociales. El estudio longitudinal de las trayectorias individuales de las personas u hogares en el tiempo, así como sus percepciones en relación a sus patrones de movilidad pasada y sus expectativas en relación a su movilidad futura

son clave para comprender el fenómeno de la cohesión social (Graham y Pettinato 1999). En América Latina existe amplia evidencia empírica sobre los altos niveles de desigualdad en comparación con otras sociedades del mundo, lo que se expresa en múltiples dimensiones: ingresos; incorporación al mercado laboral; acceso a la educación, salud y otros bienes y servicios públicos; acceso a la tierra y otros activos productivos; funcionamiento de los mercados de créditos y laborales formales; participación e influencia política. Pero esto no sugiere, automáticamente, una crisis *ad portas* de su cohesión social, si hay en marcha al mismo tiempo procesos significativos de movilidad social o, al menos, altas expectativas de alcanzarla —como lo sugieren los resultados de ECosociAL-2007[7].

– *La cohesión social depende críticamente del grado de legitimidad política del orden social.* Un alto grado de legitimidad de las diferencias sociales y de los mecanismos de distribución y asignación de los recursos materiales y simbólicos puede mitigar el potencial crítico de tales diferencias o de un patrón cerrado de movilidad social. Desde un punto de vista democrático, indicadores de esta legitimidad son la confianza en las instituciones o el grado de participación democrática en sus dos sentidos: como concurrencia, es decir, la participación en el proceso de toma de decisiones bajo la premisa de que los intereses de cada uno se contabilizan al tiempo de adoptar la decisión de que se trate; y la participación como diálogo o como deliberación, lo que implica aportar un punto de vista basado en creencias y argumentos en el proceso previo a forjar una decisión (Peña 2006). Sin embargo, hay que tener en cuenta que la legitimación política de un determinado patrón de cohesión social no implica necesariamente la existencia de un régimen democrático —como lo prueba con elocuencia la experiencia de la Alemania nazi. Democracia o *rule of law*, y cohesión social, son fenómenos diferentes.

– *Para comprender el fenómeno de la cohesión social hay que ir más allá de los mecanismos institucionales.* Junto con analizar tales mecanismos, es preciso identificar las dinámicas de los tradicionales universos de sentido y pertenencia, como la religión, el partido político, el sindicato, el barrio, así como de diversos grupos de afinidad que surgen en la actualidad en torno a la música, el deporte, las pandillas, internet, la emigración, etc. Estas

[7] ECosociAL-2007 (www.ecosocialsurvey.org) es una encuesta realizada en la población urbana de México, Guatemala, Colombia, Perú, Argentina, Brasil y Chile entre marzo y abril de 2007 por un consorcio formado por Cieplan, iFHC, ISUC-Chile y el Kellog Institute de la Universidad de Notre Dame. Un análisis detallado de ECosociAL-2007 se encuentra en el primer volumen de esta colección (Valenzuela et al. 2008).

formas asociativas, algunas de las cuales funcionan al margen de (o no directamente subordinados a) las grandes instituciones socializadoras y las políticas culturales tradicionales, son mediadores clave en las relaciones entre el individuo, el mercado y el Estado, y por lo mismo potentes generadores de cohesión social.

– *Las crisis de la cohesión social son multicausales*. Una crisis de legitimidad (cuando las diferencias y sus mecanismos de distribución se hacen intolerables) puede provocarse por cambios (generalmente por incremento) de los niveles de desigualdad, por un bloqueo de los mecanismos de movilidad social, o por una reducción en los niveles de tolerancia a la desigualdad, una frustración de las expectativas de movilidad social, o simplemente por efecto de la pérdida de confianza (natural o inducida por ciertas élites) en las instituciones, situación que conduce a una deslegitimación general del orden social. La importancia que ha tomado en América Latina la cuestión urbana hace imposible referirse a la cohesión social sin incluir esta dimensión[8].
– *La cohesión social se puede analizar al menos en tres escalas: macro, meso y micro*. La *macroescala* es aquella del imaginario simbólico de una nación: el grado de identificación que permite a cada individuo sentirse parte de un nosotros; de un mundo común ante el cual todos, más allá de sus diferencias, se pueden referir; aquello que induce a los miembros de una comunidad a sacrificar algunos derechos individuales en aras de ser admitido en una comunidad mayor. La *mesoescala* es aquella que toma dichos imaginarios y los traduce estratégicamente en políticas e instituciones capaces de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de formalizar —al mismo tiempo— los valores que rigen a una comunidad y sus formas de asociatividad. En fin, la *microescala* son las prácticas sociales de los individuos y sus estrategias de construcción de identidades, sentidos y lazos sociales.
– *El estudio de las percepciones subjetivas de la población es indispensable para la comprensión del fenómeno de la cohesión social*. Como puntualiza Cepal, la cohesión social se define dialécticamente, y en uno de sus polos están «las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía» (Ottone y Sojo 2007). Esto vuelve necesario conocer, mediante encuestas y otros instrumentos semejantes, las percepciones subjetivas de la población respecto a dimensiones tales como: la legitimidad de las diferencias socioeconómicas; las perspectivas percibidas de movilidad intra e intergeneracional; los niveles de polarización étnica, religiosa, social, territorial y política;

[8] Ver capítulo 6 de este volumen.

los sentimientos de alienación y/o pertenencia y de discriminación; los grados de temor, inseguridad y vulnerabilidad, y su origen; los niveles de confianza en redes familiares e instituciones estatales; el sentimiento de pertenencia nacional; la legitimidad otorgada al régimen político, entre muchos otros factores que inciden críticamente sobre la cohesión social.

– *La velocidad de los cambios a los que ha sido sometida una sociedad tiene efectos relevantes para la cohesión social.* En el caso de América Latina, por ejemplo, es plausible la hipótesis de que su tipo de cohesión social predominante puede verse afectada por un desbordamiento de las expectativas de movilidad social por efecto de la escolarización, más que por una reducción en las oportunidades objetivas de acceso a los recursos materiales y simbólicos. Es particularmente relevante observar también lo que ocurre en las élites políticas, económicas, religiosas, educativas, intelectuales, pues es sabido que estas juegan un rol fundamental en la definición de los umbrales de tolerancia de las sociedades hacia el tipo de orden que las organiza.

III. Pilares de la cohesión social latinoamericana

El presupuesto europeo de la improbabilidad de la cohesión social es menos visible en América Latina. Aunque la violencia ha estado presente a lo largo de toda su historia —hasta la actualidad—, no comparte con el viejo continente la experiencia de quiebres dramáticos y agonísticos del orden social. Ha habido y siguen habiendo diferencias y conflictos, desde luego. Pero la cuestión relevante es si tales diferencias, como ha sucedido en la historia europea en forma recurrente, adquieren magnitudes críticas: esto no ha sido así en Latinoamérica.

1. Conflicto y violencia[9]

En gran parte de la región, la diferenciación étnica fue neutralizada históricamente, con mayor o menor intensidad, por el mestizaje. La diferenciación religiosa fue pronto superada por el modelo de evangelización latinoamericano, después de la discusión acerca del estatuto del alma indígena, y la más reciente fractura de la unidad religiosa católica —la emergencia del pentecontalismo desde mediados del siglo XX— no ha sido traumática. La diferenciación política ha sido mitigada por un modelo de autoridad que sigue la tradición

[9] Lo que viene a continuación se basa en gran medida en Valenzuela (2006).

paternalista del patronazgo, el caciquismo y el populismo, que son todas formas de autoridad que se legitiman en el intercambio de favores y en la lealtad.

América Latina ha padecido de tensiones políticas, que en varias ocasiones han devenido en violencia, pero esta ha sido fruto principalmente de la renovación y circulación de las élites antes que de movilizaciones sociales. La mayor expresión de este fenómeno fueron las dictaduras y su política de violación a los derechos humanos en el contexto de la guerra fría. Otra manifestación de violencia fue (y todavía lo es en algunos países) la guerrilla, que se asocia a la debilidad del Estado en dos sentidos: su incapacidad para integrar a las poblaciones rurales a los beneficios del desarrollo, y su incapacidad para ejercer su dominio sobre el territorio. Latinoamérica es un continente que —como siempre recuerda Alain Touraine (1988)— no ha tenido revoluciones políticas (salvo quizá la revolución mexicana), ni ninguna clase de radicalismo político de larga duración con sustento popular (Portes y Hoffman 2003).

En América Latina, la experiencia del hambre —con su efecto disruptivo sobre la cohesión social— no ha tenido el dramatismo que tuvo en la historia europea en los períodos de guerra, aunque en ciertas regiones, como el nordeste brasilero, lo tuvo hasta hace pocas décadas. Esto fue posible en gran medida por la baja densidad poblacional, especialmente en el mundo agrario. El patronazgo en el campo y el populismo en la ciudad contribuyeron a aplacar el problema del hambre extrema —aunque tuvieron por cierto otros efectos, como el déficit fiscal, la inflación, el atraso en la constitución de los mercados y la corrupción.

Otras diferencias que pueden adquirir magnitudes críticas y destruir la cohesión social son las diferencias y guerras entre las naciones. El ejemplo paradigmático es la hecatombe del sistema de Estados nacionales europeos en el siglo XX. En este plano las diferencias con América Latina son evidentes. Con algunas leves y no comparables excepciones (como Paraguay y Chile), la belicosidad entre las naciones y la pugna por cambios en las fronteras nacionales han sido escasas en la región, si se compara con cualquier otro continente (Zenteno 1997).

En suma, pese a los altos grados de desigualdad socioeconómica, discriminación social y étnica, segregación espacial, diversificación religiosa y conflictividad política, los latinoamericanos no muestran grados elevados de polarización —esto es, de identificación con un grupo y aversión, al mismo tiempo, hacia un grupo diferente. Así lo revelan consistentemente los resultados de ECosociAL-2007[10]. Como lo indica Valenzuela:

[10] El concepto de polarización reúne dos determinaciones simultáneas: una alta identificación con el grupo de pertenencia y una hostilidad igualmente alta hacia el grupo de no-pertenencia (Valenzuela 2008). Ver también los capítulos 2 y 5 del volumen *Vínculos, creencias e ilusiones* en esta misma colección (Valenzuela et al. 2008).

la polarización socioeconómica o de clase (la proporción agregada de hostilidad hacia la clase alta entre quienes se identifican realmente como clase media y clase baja) alcanza el 21% de la población total, sin mayores diferencias nacionales, salvo para Argentina, donde alcanza el 30%. La polarización política ha sido estimada en apenas 12% —con países como Chile y Colombia alcanzando el umbral máximo de 20%—, en un contexto de escasísima identificación política tanto con el gobierno como con la oposición. La polarización religiosa arroja resultados mayores: 38%, con tasas muy parejas entre los distintos países, salvo en Colombia que llega a 52%, fuertemente influida por la distancia católica respecto del mundo de evangélicos y no creyentes. La polarización étnica, por último, ofrece una cifra muy exigua de solo 8%, con su punto máximo en Chile, donde alcanza el 15%, lo que debe atribuirse a la distancia blanca respecto del mundo indígena (Valenzuela 2008).

Los factores políticos, que apasionan a las élites, casi no generan los mismos sentimientos en la población. Los sentimientos de identidad y oposición basados en factores étnicos son también escasos, prevaleciendo un profundo sentimiento nacional. La polarización es mayor en el campo religioso, en especial de los evangélicos (que se sienten probablemente una minoría discriminada) *vis-à-vis* los católicos. También se observa cierto grado de polarización en el plano socioeconómico, pero esta no llega, ni en este ni en lo demás planos, a niveles críticos.

2. Estado, mercado, comunidad

Comparado con Europa, el papel del Estado como garante de la cohesión social ha sido más débil en América Latina. Este no ejerce siquiera su dominio sobre partes importantes del territorio, incluyendo ciertas áreas de las grandes metrópolis, donde sus agentes tienen incluso dificultades para ingresar. No consigue tampoco implementar efectivamente el sistema legal y, en muchos casos, no es capaz de garantizar la demanda básica que los ciudadanos hacen al Estado: asegurar su seguridad personal —al punto que la inseguridad se ha transformado en la mayoría de los países, como se verá más adelante, en la principal preocupación de la población[11].

En lo que se refiere al mercado, este juega un rol relevante en la articulación de la cohesión social en América Latina, aunque está lejos de ocupar el

[11] Es lo que revelan algunas encuestas recientes. Ver www.ecosocialsurvey.org y www.americasbarometer.org.

papel que ejerce en Estados Unidos. Los valores que comúnmente se le asocian, como competencia, ambición e individualismo, generan fuertes resistencias de tipo cultural en sociedades que —como se dijo— descansan fuertemente en vínculos comunitarios de lealtad y reciprocidad. Por otro lado, los elevados niveles de pobreza, las grandes diferencias en la distribución del ingreso, y el escaso acceso a la propiedad, tienden a achacársele al mercado. A esto hay que sumar que existe un importante porcentaje de la población cuya experiencia en el mercado se da en el plano informal, lo que hace incluso más difícil que sea este una fuente de cohesión social.

Lo señalado hasta aquí lleva a concluir, primero, que en la mayor parte de Latinoamérica, la cohesión social ha sido un hecho probable e, históricamente, estable en el tiempo. En segundo lugar, que con la excepción de algunos países del Cono Sur, difícilmente puede considerarse al Estado como el constructor y garante de la cohesión social, como ocurre en Europa. En tercer término cabe observar que tampoco el orden se asegura reflexivamente desde lo que se llama «sociedad civil» (o economía, propiedad o mercado), en el sentido estadounidense. El punto de partida de la cohesión social en América Latina es diferente. Todo lo cual conduce a admitir que aquí la cohesión social se ha sustentado básicamente en el plano de la cultura y la reciprocidad. La comunidad, el mestizaje, la religiosidad, las relaciones familiares, el patronazgo, el caciquismo, el populismo, entre otras, ocupan un lugar más central que el Estado, la sociedad civil o el mercado, en la constitución de la cohesión social, al menos si se le compara con las trayectorias de Europa o Estados Unidos.

Como sea, hay que reconocer que cada sociedad nacional ha logrado crear sus propios mecanismos de producción de bienestar de acuerdo a su peculiar evolución histórica, combinando la acción del Estado, de las familias, del mercado, de las empresas y, en numerosos casos, apelando a la informalidad[12]. Si la desigualdad no ha conducido a situaciones críticas de desintegración social, es en parte por la efectividad relativa de tales «regímenes de bienestar».

3. Familia, amigos, vecinos y nación

Si a diferencia de Europa y Estados Unidos la cohesión social en América Latina ha tenido como soporte las relaciones comunitarias antes que al Estado, el mercado o la sociedad civil, es básico observar qué está pasando con aquellos vínculos a raíz de tendencias tales como la urbanización, la extensión de las

[12] Ver capítulo 3 de este volumen, en el que se hace un extenso análisis de estos regímenes latinoamericanos de bienestar a partir de una tipología *ad-hoc*.

relaciones de mercado, los cambios en el rol de la política y del Estado, la inserción de las economías en los procesos de globalización, la masificación de los medios de comunicación, las mutaciones en la familia y en el rol de la mujer, la transformación de la autorrepresentación de los grupos étnicos, la aceleración y diversificación de los flujos migratorios; esto es, todos aquellos procesos característicos de la modernización e individuación.

En efecto, los vínculos sociales basados en la familia, la religión, el barrio, la comunidad étnica, que han tenido históricamente el rol cohesionador de las sociedades latinoamericanas, son justamente los más impactados por las transformaciones económicas, políticas y sociales mencionadas, pese a lo cual siguen vigentes. Esto explica por qué las sociedades de América Latina, pese a las situaciones de pobreza, desigualdad o inestabilidad institucional, continúan funcionando, la mayor parte de ellas, con razonables niveles de cohesión.

Los resultados de la encuesta ECosociAL-2007 (Valenzuela et al. 2008) son elocuentes en tal sentido. En primer lugar, se evidencia que las solidaridades básicas se anclan fundamentalmente en relaciones familiares y vínculos comunitarios. Respecto a las primeras, los indicadores de apego familiar y de solidaridad intergeneracional muestran aprobaciones muy elevadas[13]: la fidelidad a la familia cercana reúne el 89% de acuerdo, y la fidelidad a la familia extensa un 79%, mientras el balance familia/amigos es muy favorable para la familia (61%), incluso entre los jóvenes (55% considera que es mejor estar con la familia que con los amigos). Los indicadores de solidaridad intergeneracional, por su parte, entregan resultados que van en la misma dirección, como la elevada disposición de los hijos a hacerse cargo de sus padres cuando envejecen, que alcanza el 76% de aprobación.

Otro aspecto que se relaciona directamente con las solidaridades básicas guarda relación con la importancia y amplitud de las relaciones de amistad y vecindad, medido en este caso como número de amigos cercanos y de vecinos que se conocen por su nombre: la declaración promedio de amigos cercanos alcanza una considerable cifra de 5,7; y en el segundo caso, el promedio de

[13] Los indicadores de apego familiar son el grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones: «las personas deben permanecer en contacto con su familia más cercana aun cuando no tengan mucho en común»; «las personas deben permanecer en contacto con su familia más lejana como tíos, sobrinos o primos aun cuando no tengan mucho en común»; y «en general lo paso mejor con mis amigos que con mi familia». Los indicadores de solidaridad intergeneracional están construidos a partir del grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones: «cuando los hijos se van de la casa, no deberían esperar que los padres los sigan ayudando económicamente»; «cuando los padres envejecen, los hijos deberían hacerse cargo de ellos económicamente»; y «preferiría que mis hijos solteros se quedaran en casa, aun cuando tengan la capacidad de valerse por sí mismos».

hogares vecinos conocidos por nombre es de 8,4. Hay muy poca variación entre países, salvo el caso de Brasil que posee, por lejos, el mayor número de amigos y de vecinos conocidos *per cápita*[14].

Otro pilar relevante de la cohesión social latinoamericana dice relación con el sentido de pertenencia a la nación. ECosociAL-2007 ha construido una estimación de la lealtad nacional mediante un índice que agrupa diversos indicadores[15]: el acuerdo promedio con estos ítems es de 76%, con pocas variaciones nacionales. Esto demuestra que el nacionalismo en América Latina es fuerte, y tiene una importante coloración popular: la adhesión o lealtad nacional fluctúa entre 44% en el nivel socioeconómico alto hasta 60% en el nivel socioeconómico bajo. No obstante, como se indicó antes, este nacionalismo no ha dado lugar a una belicosidad entre las naciones, como lo demuestran los escasos conflictos armados entre naciones en la historia, pero podría ser una fuente de conflictos futuros.

4. Subsidio demográfico e incorporación de la mujer

Latinoamérica está experimentando profundos cambios demográficos, muy similares a los experimentados por los países desarrollados décadas atrás[16]. Dos tendencias en este ámbito deberían conducir a un fortalecimiento de la cohesión social de sus sociedades nacionales: la modificación de los comportamientos reproductivos de la mujer, que ha significado la reducción a la mitad del número de hijos, y el cambio en la división del trabajo en los hogares, provocado por la progresiva incorporación de la mujer a los trabajos remunerados.

La fuerte caída en la tasa de fecundidad —que es más acentuada, incluso, en los grupos de menores ingresos, cuyo punto de partida era una tasa superior— tiene por efecto la obtención de lo que los expertos denominan un «bono demográfico»; esto es, una brecha de tiempo en la que se produce una favorable relación entre la población económicamente activa y la pasiva. Desde el punto de vista de la cohesión social, esto significa una mayor disponibilidad de bienes y servicios por habitante, de una parte, y una mejor distribución de

---

[14] Más detalles en www.ecosocialsurvey.org y en Valenzuela et al. 2008.

[15] «Tomando todo lo bueno y lo malo, me siento orgulloso de la historia de mi país» (nacionalismo histórico); «mi país debería defender sus intereses como nación aun cuando ello conduzca a conflictos con otros países» (nacionalismo geopolítico); «mi país debería limitar la importación de productos extranjeros para proteger su economía nacional» (nacionalismo económico); y «la televisión de mi país debería dar preferencia a películas y programas nacionales» (nacionalismo cultural). Ver Valenzuela et al. (2008), capítulo 1.

[16] Ver capítulo 2 de este volumen, que sirve de base a esta sección.

las oportunidades socioeconómicas de la otra, pues aumentan los recursos que los hogares y la política social pueden destinar a la formación de competencias de los niños, en particular de los estratos medios y bajos.

La incorporación laboral de la mujer tiene efectos parecidos. Ella conduce a una mayor disponibilidad de ingresos en los hogares, lo que favorece su bienestar material: aumenta el ingreso por habitante; reduce el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza; aminora la vulnerabilidad o riesgo de pobreza, puesto que se diversifican las fuentes de ingresos del hogar; y comprime la distribución de los ingresos en la medida que las nuevas entrantes pertenezcan mayoritariamente a hogares de los deciles inferiores. Pero este impacto material no es el único efecto de la incorporación laboral de la mujer ni quizá siquiera el principal.

La incorporación de la mujer al mercado laboral le permite a esta una mayor autonomía económica, más reconocimiento como actor público en la sociedad y, en definitiva, una mayor igualdad de género. No es extraño, entonces, que según lo muestra ECosociAL-2007, las mujeres insertas en el mercado laboral formal son las que reportan mayores niveles de felicidad con su vida[17]. La participación laboral de la mujer supone un enorme esfuerzo para conciliar el trabajo remunerado con las actividades de cuidado del hogar, que siguen en manos de las mujeres. Según lo indica ECosociAL-2007, la mayor barrera que encuentran las mujeres a esta participación no es el hecho de tener hijos, sino el hecho de vivir en pareja: las que lo hacen, en efecto, muestran una tasa de participación más baja, lo que podría estar revelando las resistencias culturales que enfrenta tal incorporación. Con todo, este proceso seguirá su curso, creando condiciones de igualdad previamente inexistentes en América Latina. Si la cohesión social supone ciudadanos que gozan de igual libertad, reconocimiento social y oportunidades, los cambios en la situación de la mujer tienen una importancia mayúscula.

5. Progreso, optimismo, expectativas

América Latina se caracteriza por presentar altos niveles de desigualdad, lo que parece ser un rasgo endémico de la región (CEPAL 2007)[18]. La desigualdad no solo se expresa en los ingresos y bienestar, sino también en la capacidad de la

[17] En oposición, las mujeres insertas en la informalidad son las que reportan niveles de felicidad más bajos, inferiores que el de las que permanecen en el hogar. Esto reafirmaría lo que se indica en el capítulo 3 respecto a los costos hundidos de la informalidad.

[18] Ver también Gasparini et al. (2008) en el volumen *Polarización económica, instituciones y conflicto* en esta misma colección.

población para absorber o mitigar los riesgos y *shocks* externos (desempleo, enfermedad, jubilación). Para muchos, esta desigualdad constituye una suerte de «bomba de tiempo», pues en contacto con una situación de ampliación de las libertades y de mayor participación democrática, puede hacer estallar a las sociedades latinoamericanas por los aires. Pero esto puede que no necesariamente sea así, si los efectos de la desigualdad son mitigados por altas expectativas de progreso y movilidad social, como podría ser el modelo estadounidense, en el que conviven altos niveles de desigualdad acompañados de altas expectativas de movilidad (Alesina y Glaeser 2005).

Algo de aquello se observa en América Latina, según lo que revela ECosociAL-2007. Impera en todos los países —con la excepción parcial de Argentina— un intenso sentimiento de progreso, de vivir en sociedades que ofrecen amplias oportunidades, lo cual se aprecia incluso en los grupos más desfavorecidos, especialmente entre los más jóvenes. Asimismo, la población se inclina a imputar la pobreza y la riqueza a factores de logro individual antes que a factores adscriptivos o imputables al sistema o las estructuras. Vale decir, la cultura del logro se impone horizontalmente en todos los estratos sociales.

ECosociAL-2007 revela también que solo tres de cada diez encuestados perciben que su situación económica es peor que la de sus padres hace 15 años, siete de cada diez estiman que estarán mejor dentro de diez años, y ocho de cada diez estiman que sus hijos estarán mejor que ellos cuando tengan su misma edad (Valenzuela 2008). Esto indica que un porcentaje apreciable de la población siente haber experimentado una movilidad social ascendente, y que las expectativas de seguir esta curva en el futuro —ellos mismos y sus hijos— es muy elevada, lo que es especialmente acentuado en la población más joven. De cierta manera, la población está internalizando el «bono demográfico» del que comienza a gozar Latinoamérica como efecto de la caída en sus tasas de fecundidad, el cual debiera —como se indicó antes— contribuir a reducir la pobreza, multiplicar las oportunidades y reducir la desigualdad. Las percepciones de la población hacen que la desigualdad social pueda no llegar a convertirse en una bomba de tiempo para la cohesión social, ni que esta sea un riesgo *per se*. En la medida en que la desigualdad social se reduzca, o coexista con altas expectativas de oportunidades y con una ideología de logro individualista, su carácter crítico tiende a mitigarse.

En definitiva, las expectativas de movilidad social basadas en la experiencia de los últimos años, fuertes vínculos primarios alrededor de la familia y la amistad, una baja polarización étnica y religiosa, y un intenso sentimiento de pertenencia a la nación, constituyen hoy los soportes de la cohesión social latinoamericana. Ellos tienen la propiedad de moderar aquellas diferencias objetivas que podrían generar conflictos sociales que alcancen una magnitud crítica.

IV. Amenazas a la cohesión social latinoamericana

Casi en la totalidad de los países se ha verificado en los últimos años un impresionante incremento en las tasas de escolaridad, y con ello podrían reducirse los niveles de tolerancia al patrón histórico de desigualdad en la distribución del bienestar, de los derechos, del poder político y del reconocimiento. Las tasas de participación en el mercado laboral también han aumentado, y pese al notable incremento de la participación femenina esta aún muestra déficits, al igual que en el caso de los jóvenes. Las familias se ven sometidas a nuevas tensiones, lo que hace que difícilmente puedan seguir desplegando el papel histórico que han ejercido (especialmente a través de la mujer) en la producción de la cohesión social. Se ha producido, asimismo, una ampliación del campo de la acción individual ante el debilitamiento de las normas, valores y lazos colectivos, en un contexto en que lo social ha sido cada vez más penetrado por el mercado y la individuación. En muchos países, las instituciones públicas y el sistema político, concentrados en el diseño de políticas públicas de acuerdo a criterios estrictamente técnicos, se vuelven impotentes para asumir el papel de sustentación de un pacto social entre ciudadanos libres e iguales. Las potenciales fuentes de conflicto y crisis social no han alcanzado magnitudes críticas. Sin embargo, el efecto de esta amalgama de factores mencionados —entre otros— podría conducir a la erosión de aquellas condiciones básicas en que descansaba la cohesión social latinoamericana.

1. Fin del subsidio femenino

Históricamente, el papel de la familia y de las redes familiares ha jugado un rol fundamental en la cohesión social latinoamericana: ella ha compensado, en cierto modo, la debilidad del Estado, el mercado y la sociedad civil. Sin embargo, en el marco de la llamada modernización e individuación, diversos procesos en curso han conducido a grandes cambios en los hogares y familias en la región[19].

La estructura de los hogares se ha visto afectada por importantes transformaciones, partiendo por la incorporación de la mujer al mercado laboral, el aumento de los adultos mayores por la mayor esperanza de vida, el incremento del número de hogares unipersonales y de aquellos con jefatura femenina, todo lo cual ha producido un debilitamiento de la familia extensa tradicional, como también del modelo de familia nuclear moderno marcado por la figura central del hombre proveedor, que hoy representa apenas el 36% del total de la familia

[19] Ver capítulo 2 de este volumen, que sirve de base a esta sección.

latinoamericana. Todas estas transformaciones cuestionan la continuidad del rol que tradicionalmente ha jugado la familia (o mejor dicho, la mujer dentro de la familia) en la creación y reproducción de la cohesión social en las sociedades latinoamericanas. O para colocarlo de otro modo, el subsidio de la mujer a la cohesión social de la región, por la vía de hacerse cargo en los hogares de los niños y de los ancianos, está llegando a su fin. Si el rol histórico de la mujer y de la familia no es adecuadamente compensado por el Estado, el mercado o la sociedad civil, esto puede tener consecuencias imprevisibles para la cohesión social latinoamericana.

Pero aquel no es el único desafío que se plantea para la cohesión social. Así lo indica Larrañaga:

> Otros cambios en la familia suponen desafíos para la cohesión social. El aumento en el porcentaje de adultos mayores en la población, causado por la baja en la fecundidad y la mayor esperanza de vida, se convierte en demandas en tres ámbitos principales: el pago de pensiones y de transferencias a través de sistemas de protección social; la provisión de servicios de salud para este segmento, así como la promoción de la salud en las edades más tempranas; la oferta de servicios de cuidados para los adultos mayores con discapacidad física o mental. Puede haber distintos arreglos sociales entre las familias y el Estado para resolver estos problemas, pero no hacerlo o hacerlo mal crearía una falla en la estructura de la cohesión social porque se lesionaría un aspecto básico de solidaridad social (Larrañaga y Azócar, capítulo 2 de este volumen).

En Latinoamérica se está produciendo, además, un aumento de las uniones consensuales y de los nacimientos fuera del matrimonio, así como también de las separaciones y divorcios. En ausencia de un Estado de bienestar y en condiciones de un nivel de desarrollo bajo o intermedio, esto conlleva muchas veces una mayor vulnerabilidad económica de los hogares, menor protección legal para mujeres, mayores dificultades para el desarrollo de los niños —que después no logran ser compensadas por la escuela—, y dificultades para el cuidado de los ancianos, que serán cada vez más numerosos. Todo esto implica nuevas amenazas para una cohesión social latinoamericana que siempre descansó, pesada y no muy equitativamente, sobre la familia y en particular sobre la mujer.

2. Movilidad: bloqueos y tensiones

Como se indicó más arriba, la movilidad social es un factor clave de la cohesión social latinoamericana, pues contiene los eventuales efectos disruptivos de la ya endémica desigualdad. Los estudios recientes de movilidad ocupacional y de

ingresos a nivel intra e intergeneracional revelan que las sociedades latinoamericanas tienen altos niveles de movilidad, la que se concentra alrededor de los grupos medios. Los patrones de movilidad se explican fundamentalmente por el funcionamiento del mercado del trabajo y de la educación. Pues bien, ¿qué está pasando en estos ámbitos?

La evolución de los mercados laborales latinoamericanos muestra que las brechas entre hombres y mujeres, de una parte, y entre jóvenes y adultos de la otra, son desproporcionadamente elevadas respecto de la situación del resto del mundo (CEPAL 2006; BID 2004)[20]. Si bien en los países donde el mercado juega un rol mayor y cuentan con políticas sociales activas, el mercado laboral muestra una evolución positiva, se mantiene el hecho de que la mayoría de los trabajadores ganan salarios bajos, los diferenciales de remuneraciones entre mano de obra calificada y no calificada son muy elevados y crecientes, la probabilidad de pérdida del empleo es alta y solo unos pocos trabajadores tienen mecanismos de seguros contra este riesgo. Particularmente preocupante es la situación de los jóvenes, cuyo desempleo se mantiene porfiadamente elevado. Estos fenómenos ponen una nota de cautela a las expectativas de movilidad social que, como se ha señalado, son básicas para cohesión social en la América Latina hoy.

En la educación reposan también, pesadamente, las expectativas de movilidad social de las familias de menores ingresos. América Latina ha venido experimentado una ampliación sin precedentes de su cobertura escolar a todos los niveles[21]. En efecto, actualmente la asistencia escolar en el nivel de enseñanza primaria es prácticamente de carácter universal (97%). En la década de 1990 el acceso a la baja secundaria se incrementó en 12% (de 84% a 94%); y en el caso del acceso a la alta secundaria en algo más de 15 puntos porcentuales (de 61% a 76%). Esta mejoría fue menor entre los jóvenes en edad de acceder a la educación terciaria, que pasó de 28% a 35% (CEPAL 2007).

Las familias se resignan a que la actual generación no podrá cambiar sustancialmente su estatus actual, pero tienen la esperanza de que la siguiente pueda lograrlo mediante una expansión educacional que ofrece abrirles las puertas a mejores puestos de trabajo, mayores ingresos y más elevados niveles de consumo. En la medida que estas expectativas se vean frustradas y estos jóvenes de familias de menores ingresos, pero con niveles educacionales más altos que los de sus padres, no consigan mejores puestos de trabajo, puede producirse una significativa reducción del nivel de tolerancia respecto del patrón histórico de

[20] Ver capítulo 4 de este volumen.
[21] Ver capítulo 5 de este volumen.

desigualdad en la distribución del bienestar, de los derechos, del poder político y del reconocimiento —lo que sería crítico, por cierto, para la cohesión social latinoamericana.

ECosociAL-2007 revela un hecho significativo: aunque las expectativas de movilidad social son muy elevadas, incluso en los estratos socioeconómicos más bajos y en los jóvenes —al punto de ser esta uno de los pilares en que se funda la cohesión de sus sociedades—, las expectativas de acceso a la élite son muy escasas: apenas 12% de los encuestados estima que podrá llegar él/ella mismo/a a ese escalafón, y 20% estima que podrán hacerlo sus hijos (Valenzuela 2008). La movilidad social latinoamericana padece de un cierto bloqueo en la cima (a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en los Estados Unidos, donde la ilusión de llegar a ella es mucho más intensa), lo que puede mitigar su efecto positivo sobre la cohesión social.

Una alta movilidad entre grupos medios y bajos en sociedades muy inequitativas en su distribución del ingreso y con sistemas precarios de seguridad social, como las latinoamericanas, también puede significar altos niveles de vulnerabilidad y frecuentes ciclos de entrada y salida de la pobreza (Pérez Bannen 2007). Esto es fuente de altos grados de tensión y ansiedad, lo cual tampoco contribuye a la cohesión social.

3. Reproducción del sentimiento nacional y republicano

Pero el impacto de la educación sobre la cohesión social va más allá de condición de soporte para la movilidad social: ella provee conocimientos, habilidades y disposiciones que la favorecen —o perjudican— en forma directa. Ella prepara a los individuos para que puedan desenvolverse dentro de un contexto social determinado a través de la articulación de elementos relacionados con la formación misma de la vida en sociedad, como son la identidad, ciudadanía, civismo o la historia nacional[22].

Es sabido, como Durkheim se encargó siempre de recordarlo, que las sociedades configuran y reproducen mediante la educación y el sistema escolar aquello que se ha dado en llamar su «conciencia moral». En los proyectos republicanos, la escuela siempre ha sido «un instrumento de homogenización cultural»; y por sí misma ella se constituyó en un espacio imaginario en el que los alumnos, al igual que los ciudadanos, recibían un trato igualitario, con

[22] Ver capítulo 5 de este volumen, en el que se basa esta sección.

independencia de sus orígenes familiares o sociales (Schnapper 2001). En el caso latinoamericano, esta función de la educación fue especialmente relevante durante la formación de sus Estados nacionales —proceso que en muchos países no ha culminado del todo. Como recuerda Peña (2006), sus élites «intentaron, mediante la escuela, generalizar códigos comunicativos, valores, hábitos y una memoria común que dieran forma a una comunidad política relativamente homogénea: la nación». Pues bien, esta función clásica de la escuela se encuentra en crisis por una serie de factores, entre los que sobresalen las transformaciones en los principios de autoridad, los nuevos sistemas de comunicación e información y, sobre todo, los cambios experimentados en el campo interno de la educación a raíz de las reformas curriculares del último tiempo y de la vida dentro de la escuela.

En efecto, el análisis de las reformas curriculares de la década de 1990 y de las prácticas escolares en varios países de la región permite observar el desplazamiento del rol de la escuela, como formadora de la identidad nacional, por el rol de formación de capital humano para satisfacer las crecientes expectativas de movilidad social individual. Esto ha conducido a que los curriculum enfaticen la capacitación instrumental y las competencias críticas, dejando en un segundo plano la llamada formación «moral» o «republicana»; esto es, ciertos valores y disposiciones constructivas respecto a la economía y el orden sociopolítico. A esto se suma que el sistema escolar tampoco sabe cuál de los diferentes relatos disponibles en el actual paisaje ideológico —si los más vinculados al interés individual, los más vinculados al Estado o los más vinculados a una comunidad determinada— son los adecuados a la hora de justificar y desarrollar su actuación. Hay pues un riesgo de que la construcción cultural de la nación en el sistema escolar, en su sentido más profundo de comunidad de origen y destino, se haya perdido, y que la escuela termine multiplicando las tendencias disolventes de «lo común», fuertemente presentes tanto en la lógica del mercado como en el clima cultural contemporáneo que valoriza por sobre todo la diversidad.

4. El virus de la desconfianza

El hecho de que las sociedades latinoamericanas no experimenten conflictos de magnitudes críticas y muestren a su vez niveles aceptables de cohesión, no debiera llamar a engaño. Los niveles de polarización, si bien no alcanzan a ser críticos, muestras signos que podrían llegar a ser amenazantes en el plano social y religioso. Por otra parte, una mayoría de la población percibe la sociedad en que vive como excluyente y alienante: según lo muestra ECosociAL-2007,

la tasa de exclusión alcanza a 17%, y la de alienación, a 46%[23]. Esto va de la mano —como se verá luego— de bajísimos niveles de integración institucional. Paralelamente, los latinoamericanos son vigorosamente desconfiados hacia las demás personas en general: solo el 13% declara que «se puede confiar en la mayoría de las personas», cifra notoriamente más baja de la que se encuentra en países como Suecia (64%), Estados Unidos (36%), Alemania (33%), Gran Bretaña (29%) o Francia (21%)[24].

El virus de la desconfianza también se hace extensivo a las instituciones. Cinco de cada diez encuestados por ECosociAL-2007 declara tener poca o ninguna confianza en el gobierno, el parlamento y los alcaldes. La incondicionalidad hacia la democracia también es escasa: entre 32% y 50% de la población, dependiendo del país[25]. En estas circunstancias no resulta extraño que un porcentaje significativo de los encuestados (cerca del 28%) llegue a legitimar el uso de la fuerza o la violencia para causas sociales, ambientales, étnicas o políticas.

El resultado agregado de estos fenómenos es una población que se repliega hacia sus vínculos primarios más próximos, como la familia, los amigos y los vecinos, para protegerse de un entorno del que desconfía y que hasta cierto punto le resulta hostil. De hecho, si bien la población se declara ampliamente tolerante, los grados de homogamia (matrimonio entre personas que comparten rasgos socioeconómicos, étnicos, religiosos o de otra naturaleza similar) son elevadísimos, cercanos al 80%, siguiendo los datos de ECosociAL-2007. La fortaleza de las redes familísticas y de los vínculos comunitarios en América Latina (el capital vinculante de Putnam), está probablemente asociado a la escasa confianza en los demás y en la sociedad como conjunto (un escaso *capital puente*, para seguir con Putnam)[26].

---

[23] El sentimiento de *exclusión* se ha medido a partir de tres indicadores que versan sobre la calidad de la integración en la comunidad próxima: «en general, lo que yo piense no le importa mucho a nadie», «siempre me dejan al margen de las cosas que ocurren a mi alrededor» y «siento que la gente que me rodea haría poco para ayudarme si me pasara algo». El sentimiento de *alienación* contempla tres indicadores que versan sobre la calidad de la integración institucional: «a la gente que dirige el país no le importa lo que le pase a personas como uno», «las autoridades no harían nada si hubiera un problema grave en mi barrio o vecindario» y «la mayor parte de las personas con poder solo tratan de aprovecharse de personas como yo» (Valenzuela 2008).

[24] Encuesta Mundial de Valores 1999-2000.

[25] El indicador «lealtad democrática» supone la adhesión a las siguientes dos afirmaciones: «es mejor la democracia a cualquier otra forma de gobierno» y «los derechos de las personas se deben respetar en toda circunstancia».

[26] Sobre las diversas formas del capital social, ver capítulos 1 y 5 de este volumen.

5. El fantasma de la delincuencia

Otro fenómeno cuyo impacto hay que tener en cuenta en el análisis de la cohesión social latinoamericana es el hecho de que la región está formada por sociedades predominantemente urbanas[27]. De las 20 ciudades con más de 12 millones de habitantes en el planeta, cuatro están en Latinoamérica: Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires y Río de Janeiro. Pero las ciudades de la región han crecido a ritmos muy desiguales. Lo que se ha creado es lo que algunos han llamado la ciudad dual: una cosmopolita, instruida y de clase media, y otra marginalizada, empobrecida y desencantada.

Al igual que en Europa y los Estados Unidos, desde los años 50 y 60 del siglo pasado en los países más desarrollados de América Latina la «cuestión social» se intentó mitigar a través de «soluciones urbanas». El resultado no ha sido exitoso. Así lo recuerdan, en el mundo desarrollado, las periódicas revueltas que asolan a sus ciudades —cuyo caso más reciente fue el de Francia en 2005. Lo que está en la base de esas movilizaciones es lo mismo que ya está presente en las grandes urbes latinoamericanas, donde el Estado ha terminado por crear extensas urbanizaciones habitadas exclusivamente por las capas más empobrecidas, sin vida social, cultural ni económica propia, desconectadas de toda dinámica urbana, con elevados niveles de violencia y criminalidad y, en muchos casos, dominadas por el narcotráfico.

De hecho, en la actualidad la principal amenaza que se cierne sobre la cohesión social en América Latina tiene que ver con la inseguridad ante la extensión de la delincuencia criminal: como lo muestra ECosociAL-2007, cuatro de cada diez encuestados están presos de un sentimiento de victimización y temor, y tres de cada diez declaran habitar en un barrio donde están presentes, al menos, el tráfico de drogas, los robos y asaltos, y la violencia callejera (Valenzuela 2008).

Hoy por hoy la principal amenaza que acecha la vida de los latinoamericanos es la delincuencia y la violencia criminal, desplazando a un segundo lugar el desempleo. El miedo a la delincuencia está extendido en toda la población, aunque está también desigualmente distribuido: los sectores más pobres son los más vulnerables al temor. Hay, pues, una brecha social del temor, el cual crea un sentimiento de minusvalía e impotencia. Esto conduce al individuo a la apatía, al repliegue sobre sí mismo, lo que afecta negativamente su productividad en el trabajo, su rendimiento en la educación, su fe en las instituciones, su capacidad de convivencia y de asociatividad. Para usar un término en boga, el temor

[27] Ver capítulo 6 de este volumen.

destruye el capital social, especialmente entre aquellos que más lo necesitan para salir adelante: los pobres.

¿Cuál va a ser la respuesta de los latinoamericanos ante un Estado democrático que se revela incapaz de proveer el servicio más básico que se espera de él: proporcionar seguridad física? Lo más probable es que la población busque respuestas individuales y/o se abra a soluciones autoritarias o antidemocráticas. Esto ya está ocurriendo. ECosociAL-2007 muestra que el 35% de la población urbana justifica tener armas de fuego para defenderse de la delincuencia: esta es la nueva «vía armada», que ya no apunta como antes a tomar en las propias manos el cambio social o la revolución, sino a la autodefensa ante la criminalidad.

Por otra parte, la misma encuesta revela que si bien el 61% de los encuestados dice estar de acuerdo en que «es mejor la democracia a cualquier otra forma de gobierno», 42% estima que «los delincuentes no deben tener los mismos derechos» que los demás ciudadanos. Más aun: el 35% de los que valoran la democracia declaran, al mismo tiempo, que los derechos de los criminales no deben ser respetados (Schwartzman 2008), lo que significa que se cree en la democracia, pero no al punto de aceptar uno de sus preceptos fundamentales, como es el respeto de los derechos fundamentales de todos —incluyendo por cierto los de los delincuentes o criminales.

Como se puede ver, el temor a la delincuencia está horadando el respaldo de la población a los principios democráticos y justificando al mismo tiempo respuestas privadas y no-institucionales a la misma. Por ello, si el Estado no responde adecuadamente, no sería extraño que, cada vez más, la ciudadanía vuelva la vista a respuestas autoritarias que vulneren la democracia para combatir el flagelo de la delincuencia, o bien, se vuelque a formas de autodefensa armada. Si se sigue este camino la legitimidad del Estado y la confianza en la instituciones —que ya es frágil— continuará erosionándose. Aquí está la amenaza principal no solo a la cohesión social, sino también a la democracia en la región.

6. Debilitamiento del Estado y enfriamiento de la política

Como lo reporta un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2004), en muchos países de la región se observa una escasa capacidad del Estado democrático para hacer operar el Estado de Derecho e, incluso, para asegurar el control y dominio del territorio frente a las bandas armadas, la delincuencia y el narcotráfico, de un lado, y el caciquismo, el clientelismo y la corrupción del otro. Aun en países donde el sistema legal tiene alcance nacional, este es aplicado con sesgos discriminatorios contra minorías étnicas o grupos

como mujeres y pobres. En América Latina, la desigualdad también abarca el acceso a derechos y garantías por parte del Estado. Junto a la pobreza económica existe una pobreza legal, que se relaciona con la negación de derechos civiles a los grupos más desfavorecidos, tales como el acceso igualitario a las agencias del Estado y a la justicia. En este contexto, con un Estado que se revela incapaz de cumplir con sus funciones más elementales, es altamente improbable que este pueda aspirar siquiera a ejercer como garante efectivo en esferas mucho más complejas, como la que dice relación con los derechos socioeconómicos.

A lo señalado se suman otros dos fenómenos que pueden ser gravitantes para la cohesión social[28]. De una parte, el desplazamiento de la política por la *public policy*, concebida como actividad técnica exclusiva de expertos. Esto ha conducido a que las políticas públicas y los programas sociales sean diseñados únicamente en función de su eficacia en asistir a grupos desfavorecidos o vulnerables, dejando de lado —o asumiendo como una mera externalidad— el hecho de que ellos pueden ser también un «cemento social»; que pueden ser «pegajosos», en tanto cohesionan a los miembros de una comunidad con aquellas visiones, símbolos e instituciones más generales que la sostienen. Probablemente, como reacción ante el clientelismo populista, que hizo de esta dimensión «pegajosa» el único objetivo de las políticas públicas, ahora se ha llegado al extremo opuesto: a una lógica fría, tecnocrática, indiferente a la forma como dichas políticas y sus programas se materializan e insensible a la opinión y participación de los grupos beneficiados.

De otra parte se observa la pérdida de la dimensión deliberativa de la democracia, de manera que la política queda reducida, por un lado, a la astucia para conseguir la adhesión de los votantes (tarea que está a cargo de los políticos profesionales), y por otro, a la pericia del *policy maker*. Esto transforma la participación ciudadana en un mero ejercicio de agregación de preferencias, y reduce el papel de los partidos políticos al de agencias seleccionadoras de candidatos, despojándoles de su rol tradicional como agentes de una democracia deliberativa capaz de nutrir la cohesión social.

V. ¿Un camino propio?

El retorno —de la mano de Europa— del tema de la cohesión social a la agenda latinoamericana es doblemente pertinente. Por un lado, como se ha visto, esta encara nuevas amenazas; y cabe preguntarse si estas podrán ser absorbidas por

[28] Ver capítulo 1 de este volumen, en que se basa esta sección.

los soportes o patrones históricos de la cohesión social latinoamericana. Por otro lado, este debate coincide con el hecho de que muchos países de la región están entrando a una nueva fase. Siguiendo el *continuum* de Inglehart, cabría decir que los problemas de supervivencia comienzan progresivamente a dejar paso a los desafíos relacionados con la calidad de vida (Inglehart 1997). Así, las preguntas sobre la integración comunitaria, la vida familiar, el bienestar personal, la protección del medio ambiente, la desigualdad, la seguridad personal, comienzan a hacerse con mayor frecuencia. Al mismo tiempo, las falencias del modelo imperante en gran parte de la región —el modelo estadounidense— se hacen más evidentes. La ética individualista, por ejemplo, puede llevar a la obtención de mayor prosperidad material, pero reduce la vida familiar, el contacto con los amigos, la sensación de pertenencia y hasta los índices de felicidad (Layard 2005). Esto hace que, desde todos los sectores ideológicos se acepte hoy otorgar al Estado roles que habría sido impensable sugerir hace algunos años atrás, cuando el Estado se había transformado en una «*dirty word*».

Desde diversos puntos de vista, por lo tanto, colocar en la agenda pública el tema de la cohesión social resulta pertinente. Sin embargo, ¿es posible aplicar el instrumental conceptual y operacional desarrollado en la Unión Europea a la realidad latinoamericana? Esto suscita algunas dudas.

Sea por imposición o por imitación, por siglos se ha tratado de replicar en América Latina una cohesión social de tipo europea, pero esta nunca echó raíces propias. Es más: la agenda modernizadora «europeizante» despertó en el pasado resistencias que apelaron a ciertos rasgos específicos de un *ethos* cultural latinoamericano; una cohesión social basada en tradiciones prerreflexivas, en el mestizaje, en la religión o en el intercambio de favores por lealtad (Cousiño 1990; Morandé 1984). Si esa reacción se despertó ayer, no tendría por qué no despertarse ahora ante una tentativa semejante.

La historia ha demostrado con creces la futilidad de los intentos de aplicar programas modernizadores que replican los modelos de cohesión social imperantes en el mundo desarrollado. Lo que cabe, por lo mismo, es reconocer que no existe «una» cohesión social sino múltiples, cada una con su propio entendimiento de lo que significa la propia modernidad (Chakrabarty 2000; Appadurai 1996).

Como se indicó, en los últimos 15 a 30 años muchas sociedades latinoamericanas han hecho suya, a través de un proceso la mayor parte de las veces bastante traumático, una forma de organización y de cohesión social de tipo estadounidense. Esto ha generado nuevas amenazas para la cohesión social, algunas de las cuales han sido comentadas, así como demandas que no estaban presentes hasta hace pocos años: más igualdad, más protección social, más vida y cultura pública, más integración urbana, más protección ambiental. No obstante, esto

no puede leerse como el deseo de reemplear el modelo imperante por uno de cuño «europeo». Lo que se observa, quizás, es la búsqueda de un camino propio hacia la cohesión social, que responda a los rasgos histórico-culturales propios de Latinoamérica, con políticas públicas ajustadas a la nueva realidad de la región.

Referencias

Alesina, Alberto y Edward Glaeser. (2005). *Fighting Poverty in the US and Europe: a World of Difference*. New York: Oxford University Press.

Appadurai, Arjun. (1996). *Modernity at Large. Cultural Dimension of Globalization*. Minnesota: University of Minnesota Press.

Arendt, Hannah. (2004). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.

——. (2005). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.

Banco Mundial. (2003). *Desigualdad en América Latina y El Caribe; Ruptura con la historia*. Washington D.C.: Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

BID. (2004). *Se buscan buenos empleos, los mercados laborales en América Latina* (Informe de Progreso Económico y Social). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Falleto. (1970). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.

CEPAL. (2006). *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.

——. (2007). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.

Cieplan; iFHC; ISUC-Chile y Kellog Institute de la Universidad de Notre Dame. (2007). ECosociAL (Encuesta de Cohesión Social en América Latina). www.ecosocialsurvey.org

Council of Europe. (2005). *Concerted Development of Social Cohesion Indicators. Methodological guide*. Brussels: Council of Europe.

Cousiño, Carlos. (1990). Razón y ofrenda. Santiago de Chile: Cuadernos del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Cousiño, Carlos y Eduardo Valenzuela. (1994). *Politización y monetarización en América Latina*. Santiago de Chile: Cuadernos del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Chakrabarty, Dispesh. (2000). *Provinsializing Europe. Postcolonial Thought and Historial Difference*. Princeton: Princeton University Press.

Durkheim, Emile. (1983). *Le suicide*. Paris: Presse Universitaire de France.

Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University.

Esping- Andersen, Gösta; Duncan Gallie; Anton Hemerijk y John Myers. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gosta. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economics*. New York: Oxford University Press.

European Committee for Social Cohesion. (2004). *Revised Strategy for Social Cohesion* (Workshops). Estrasburgo: Council of Europe.

Ferroni, Marco; Mercedes Mateo y Mark Payne. (2004). *Social Cohesion in Latin America and the Caribbean; Analysis, Action, and Coordination*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Germani, Gino. (1968). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.

Graham, Carol y Stefano Pettinato. (1999). *Assessing Hardship and Happiness: Trends in Mobility and Expectations in the New Market Economies* (Working Paper Nº 7). Washington D.C.: Center on Social and Economic Dynamics, The Brookings Institution.

Inglehart, Ronald. (1997). *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.

Layard, Richard. (2005). *Happiness. Lessons from a New Science*. Nueva York: The Penguin Press.

Lukes, Steven. (1973). *Émile Durkheim. His Life and Work: A Historical and Critical Study*. London: Penguin Books.

Morandé, Pedro (1984) e Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile (1984). *Cultura y modernización en América Latina*. Santiago de Chile: Cuadernos del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Ottone, Ernesto, y Ana Sojo (Eds.). (2007). *Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Peña, Carlos. (2006). *Notas sobre algunos problemas de la cohesión social* (Borrador, documento de trabajo elaborado en el marco de Nacsal). Santiago de Chile: Cieplan–iFHC.

Pérez Bannen, Sebastián. (2007). *Apuntes de movilidad y cohesión social en América Latina* (Documento de trabajo elaborado en el marco de Nacsal). Santiago de Chile: Cieplan.

PNUD. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. New York y Buenos Aires: PNUD.

Portes, Alejandro y Nelly Hoffman. (2003). *Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal* (Serie Políticas Sociales Nº68). Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL.

Sapir, André. (2005). *Globalisation and the Reform of European Social Models*. Paper presented at the ECOFIN Informal Meeting. Retrieved Access 9 de septiembre.

Savage, Michael; Bagnall Gaybor y Brian Longhurst. (2005). *Globalization and Belonging*. Londres: Sage.

Schnapper, Dominique. (2001). *La comunidad de los ciudadanos, acerca de la idea moderna de nación*. Madrid: Alianza.

Schwartzman, Simon. (2008). Educación, movilidad y valores democráticos. En E. Valenzuela, S. Schwartzman, A. Biehl y J. S. Valenzuela (Eds.), *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan.

Sorj, Bernardo y Eugenio Tironi. (2007). *Cohesión social en América Latina: un marco de investigación* (Documento preliminar): CIEPLAN e iFHC.

Steven, Lukes. (1973). *Emile Durkheim. His Life and Work: A Historical and Critical Study*. London: Pinguin Books.

Therborn, Göran. (2006). *Inequalities of the World*. London: Verso.

Tocqueville, Alexis de. (1981). *De la démocratie en Amérique*. Paris: Garnier-Flammarion.

Touraine, Alain. (1988). *La parole et le sang. Politique et societé en Amérique Latine*. Paris: Éditions Odile Jacob.

Valenzuela, Eduardo. (2006). *Notas sobre fundamentos históricos de la cohesión social en América Latina* (Documento de trabajo elaborado en el marco de Nacsal). Santiago de Chile: Cieplan.

Valenzuela, Eduardo. (2008). Desorganización, solidaridad y movilidad. Algunas peculiaridades de la cohesión social latinoamericana. En E. Valenzuela, S. Schwartzman, A. Biehl y J. S. Valenzuela (Eds.), *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan.

Valenzuela, Eduardo; Simon Schwartzman; Andrés Biehl, J. Samuel Valenzuela; Timothy R. Scully y Nicolás Somma (Eds.). (2008). *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan.

Vanderbilt University. (2004). American Public Opinion Project. From www.americasbarometer.org

Weber, Max. (1978). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wilkinson, Richard G. (2005). *The Impact of Inequality. How to Make Sick Societies Healthier*. New York: The New Press.

Zenteno, Miguel Angel. (1997). Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America. *American Journal of Sociology*, *102*(6), 1565-1605.

LOS AUTORES

Irene Azócar. Socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile y magíster en Políticas Públicas (Programa Conjunto Universidad de Chile-Universidad de Chicago 2007). Entre 2004 y 2006 participó en el «Estudio comparativo del sector sin fines de lucro en Chile», Universidad Johns Hopkins-PNUD. Desde 2006 trabaja en la División de Estadística y Proyecciones Económicas de CEPAL en estudios sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Actualmente participa además en el Consejo Asesor Presidencial sobre Trabajo y Equidad del Gobierno de Chile, en la Secretaría de Actas de la subcomisión de Equidad y Políticas Sociales.

Paola Bordón. Ingeniero civil industrial y magíster en Economía Aplicada de la Universidad de Chile. Ha desempeñado labores docentes en el Departamento de Ingeniería Industrial (DII) de la Universidad de Chile y ha sido asistente de investigación en CIEPLAN.

Matías Cociña. Ingeniero civil industrial y magíster en Economía Aplicada de la Universidad de Chile. Ha sido investigador del Programa de Habilidades Directivas y profesor de Comportamiento Organizacional del Departamento de Ingeniería Industrial (DII) de la Universidad de Chile. Actualmente es profesor de los cursos de Trabajo de Título en el mismo departamento. Se ha desempeñado como consultor en análisis y desarrollo organizacional en el Programa de Habilidades Directivas del DII y de manera independiente. Es socio y editor de Ediciones del Temple S.A. Actualmente es asistente de investigación en CIEPLAN.

Cristián Cox. Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile y doctor en Sociología de la Universidad de Londres. Durante la década de 1990 dirigió los programas MECE del Ministerio de Educación y de 1998 a 2006, los equipos responsables de la reforma curricular y el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Entre sus publicaciones cabe mencionar *Policy formation and implementation in secondary education reform: the case of Chile at the turn of the century* (2006), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile* (Ed., 2003), «Citizenship Education in Curriculum Reforms of the 1990s in Latin America» en Audigier y Bottani (Eds.), *Learning to Live Together and curriculum content*. Ha sido consultor de organismos como

OECD, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y UNESCO, y profesor invitado de la Universidad de Stanford (2005). En la actualidad está a cargo del Centro Interdisciplinario para la Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile y es director de posgrado de la Facultad de Educación de esa misma casa de estudios.

Osvaldo Larrañaga. Economista de la Universidad de Chile y Ph.D. en Economía de la Universidad de Pennsylvania. Se ha desempeñado como asesor técnico regional en el PNUD y profesor asociado del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Ha sido director del Departamento de Economía y vicedecano de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, así como consultor de organismos internacionales y de gobiernos nacionales. Es autor de numerosas publicaciones e informes en materias relacionadas con política social, pobreza y distribución de ingresos. Entre sus últimas publicaciones destacan *El eslabón perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile* (2006), «The Assets of the Poor in Chile» (con D. Contreras), en Attanazio y Szkely (Eds.), *Portrait of the Poor. An Asset Based Approach* (2001); «Health Sector Reforms in Chile. Policy Lessons and Emerging Challenges», en Perry y Leipziger (Eds.), *Recent Policy Lessons and Emerging Challenges* (1999). Entre otras labores editoriales ha trabajado como coordinador técnico de *Propuestas para la futura política social* (1999) y editor de *Potencialidades y oportunidades: un enfoque global de la pobreza y de su medición* (1999).

Mario Marcel. Ingeniero comercial de la Universidad de Chile y M. Phil en Economía de la Universidad de Cambridge. Ex director de Presupuestos (2000-2006) y director ejecutivo para Chile y Ecuador en el Banco Interamericano de Desarrollo (1997-2000). Durante el 2007 presidió el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional (2007). Actualmente es gerente del sector de Capacidad Institucional y Finanzas del BID (Washington D.C.). Es autor de numerosos trabajos sobre macroeconomía, finanzas públicas, políticas sociales y reforma del Estado.

Patricio Meller. Ingeniero civil de la Univesidad de Chile, máster en Ciencias (Ingeniería) de la Universidad California, Berkeley, y doctor en Economía de esa misma casa de estudios. Es profesor titular de Ingeniería Industrial en la Universidad de Chile (1994-hasta ahora), director de proyectos e investigador de CIEPLAN y presidente del Consejo Asesor Presidencial sobre Equidad y Trabajo. Ha sido director de CODELCO (2000-2006), director del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y director académico del magíster en Gestión y Políticas Públicas de esa misma universidad. Se ha desempeñado como profesor visitante en las universidades de Notre Dame y de Boston, investigador invitado de la National Bureau of Economic Research (NBER) de Nueva York, y profesor jornada completa del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile (1970-1974). Autor y editor de 13 libros, en español, inglés y francés. Ha publicado diversos artículos en revistas y libros especializados en economía, y realiza consultoría internacional a organismos como OIT, WIDER, BID, OECD, Banco Mundial, UNCTAD y CEPAL.

Carlos Peña González. Abogado de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como profesor de Derecho Civil de la Universidad de Chile y de la Universidad Diego Portales. Actualmente es rector de la Universidad Diego Portales y presidente del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. Columnista dominical del diario *El Mercurio*, ha publicado numerosos libros, entre los que destacan *Práctica constitucional*

y derechos fundamentales (1996), *El rol del mercado y el Estado en la justicia* (con J. E. Vargas y J. Correa, 2000), *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate* (con J.J. Brunner, coordinadores, 2007), *Hacia una caracterización de la cultura jurídica chilena* (2000); y capítulos en obras monográficas, entre ellas, «Economic and Political Aspect of Judicial Reform: the Chilean Case», Jensen and Heller (Eds.), en *Beyond Common Knowledge. Empirical Approaches to the Rule of Law* (2004); «Rawls, el problema de la justificación en filosofía política», en *Rawls, estudios en su homenaje* (2002) y más de 60 artículos en revistas especializadas. Ha sido investigador Fondecyt.

Sebastián Pérez Bannen. Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile y diplomado en Economía y Finanzas de la Universidad de Chile. Ha sido profesor del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad Diego Portales. Se ha desempeñado tanto en labores de estudios aplicados y consultoría (MV-Amrop&TIRONI Asociados), como en el ámbito académico (CIEPLAN y Vicerrectoría Académica de la Universidad Diego Portales). En Cieplan, fue investigador asistente y coordinador ejecutivo del proyecto «Nueva agenda para la cohesión social en América Latina».

Elizabeth Rivera. Administrador público y magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Ha realizado diplomados en el área de Estudios Internacionales (Universidad de Chile-Universidad Miguel de Cervantes: Procesos de Integración y Cooperación Regionales; Unión Europea: América Latina y Chile, y Estudios Europeos y las Relaciones Comerciales Unión Europea-Chile). Fue consultora del proyecto EUROsociAL sobre cohesión social, en la División de Estadísticas y Proyecciones en CEPAL. Es asistente de investigación de CIEPLAN.

Manuel Tironi. Sociólogo y magíster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile, máster en Planificación Urbana de la Cornell University y candidato a doctor en Urbanismo de la Universitat Politècnica de Catalunya. Es profesor auxiliar del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha sido autor de varias publicaciones, entre las que destacan «Ranking Urbanism: Creativity, Urban Renewal and the Search for the PermaCity» (con Joaquim Sabaté) en J. Roseman (Ed.), *PermaCity* (2007), *Nueva pobreza urbana: vivienda y capital social en Santiago de Chile: 1985-2000* (2003) y «Poblenou (re)inventado: paisajes creativos, regeneración urbana y el Plan 22@ Barcelona» en *Identidades*: *territorio*, *cultura*, *patrimonio* Vol. 2 (inédito).

Eugenio Tironi. Sociólogo, doctor en Sociología de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (París). Es investigador y presidente de Cieplan, profesor del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile y miembro del Consejo Superior de la Universidad Alberto Hurtado. Ha sido también profesor visitante de la Universidad de Notre Dame (EE.UU.) y de la Universidad Sorbonne Nouvelle París III. Ha sido autor y editor de numerosos libros, entre los que destacan *Los silencios de la revolución: Chile, la otra cara de la modernización* (1988), *La irrupción de las masas y el malestar de las elites* (1999), *El eslabón perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile* (2006), *El sueño chileno. Comunidad, familia y nación en el Bicentenario* (2005) y *Crónica de viaje. Chile y la ruta a la felicidad* (2006). Su libro *Autoritarismo, modernización y marginalidad. El caso de Chile 1973-1988* (1990), ha sido digitalizado por la Biblioteca Nacional de Chile en su colección Memoria Chilena.

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS

CAPÍTULO 2

Tabla II-1: Tasas de participación laboral de la mujer en América Latina según edad y escolaridad 114
Tabla II-2: Cambios en la tasa de participación laboral de la mujer en América Latina 115
Tabla II-3: Porcentaje de mujeres que se declaran muy o bastante feliz con su vida según escolaridad y tipo de familia 119
Gráfico III-1: Cobertura de pensiones y adultos mayores en hogar propio ... 123
Tabla III-1: Algunas características de la población de 65 años y más 125
Gráfico IV-1: Uniones consensuales 129
Tabla IV-1: Porcentaje de parejas convivientes según estrato socioeconómico 130
Gráfico IV-2: Aumento en porcentaje de menores de 14 años con madres jefas de hogar 131
Tabla IV-2: Efecto del estado civil de los padres sobre el logro educacional de los hijos 135
Tabla IV-3: Tipo de Familia y dimensiones subjetivas de la cohesión social .. 138
Tabla V-1: Medidas de transmisión de la desigualdad a través de la familia . 142
Gráfico V-1: Segregación de las parejas y desigualdad en América Latina ... 144

CAPÍTULO 3

Gráfico I-1: Índice de desarrollo humano y gasto público 152
Tabla II-1: Regímenes de bienestar en el mundo desarrollado 158
Tabla II-2: Contraste entre regímenes de bienestar en el mundo desarrollado y países en desarrollo 163
Tabla II-3: Regímenes de bienestar en América Latina según Martínez (2007) 166

Figura III-1: Proveedores y regímenes de bienestar en tipología original de Esping-Andersen 170
Figura III-2: Proveedores y regímenes de bienestar en tipología modificada de Esping-Andersen 172
Figura III-3: Proveedores potenciales de bienestar en América Latina 172
Tabla III-1: Tipología de regímenes de bienestar en América Latina 174
Tabla IV-1: Resumen del análisis de conglomerados por país 183
Tabla IV-2: Clasificaciones de los países de acuerdo a regímenes de bienestar 185
Figura IV-1: Mapa de los regímenes de bienestar en América Latina 187
Tabla V-1: Elementos de la conformación de estados de bienestar en la experiencia histórica latinoamericana 188
Tabla VI-1: Indicadores sociales según régimen de bienestar 203
Tabla VI-2: Indicadores de crecimiento y competitividad según regímenes de bienestar 205
Tabla VI-3: Indicadores de transición social según regímenes de bienestar .. 206
Tabla VI-4: Indicadores de actividad estatal según régimen de bienestar ... 208
Tabla VI-5: Patrones de cohesión según proveedores de bienestar 212
Tabla VI-6: Determinantes de sostenibilidad de patrón de cohesión según proveedores de bienestar 216
Tabla VI-7: Patrones de cohesión social según regímenes de bienestar 219

CAPÍTULO 4

Clasificación de los países latinoamericanos según proveedor de bienestar ... 238
Tabla I-1: Características laborales y de ingresos de países latinoamericanos clasificados según mecanismos predominantes de protección social 240
Gráfico II-1: Comparación % pobres América del Sur 242
Gráfico II-2: Comparación % pobres América Central más México 242
Tabla II-1: Mediana simple de los porcentaje de pobreza según clasificación de tipos de estados 243
Gráfico II-3: Tasa de desempleo OECD v/s América Latina 244
Gráfico II-4: Tasa de desempleo en América Latina 245
Gráfico II-5: Tasa de participación laboral OECD v/s América Latina 246
Gráfico II-6: Tasa de participación laboral de las mujeres OECD v/s América Latina 247
Gráfico II-7: Salarios reales promedio en América Latina 249
Tabla II-2: Clasificación de países según evolución del salario real promedio (1990-2005) 250
Gráfico II-8: Países con aumento del salario real promedio mayor al 20% en América Latina en 1990-2005 (1990=100) 250

Gráfico II-9: Países de América Latina con aumento del salario real promedio menor o igual al 20% en 1990-2005 (1990=100) 251
Gráfico II-10: Países de América Latina con disminución del salario real promedio en 1990-2005 (1990=100) 251
Gráfico II-11: Variación porcentual del salario mínimo real 1990-2005, zonas urbanas (1990=100) 252
Gráfico II-12: Pobreza v/s PIB per cápita 253
Gráfico II-13: Trabajadores de salario bajo (%) v/s PIB per cápita 254
Gráfico II-14: Desempleo (%) v/s PIB per cápita 255
Gráfico II-15: Tasa de participación laboral (%) v/s PIB per cápita 256
Tabla III-1: Conjunto de regímenes 259
Gráfico III-1: Porcentaje de pobres. Mediana por grupo de países, inicios de 2000 261
Gráfico III-2: Porcentaje de trabajadores de salario bajo. Mediana por grupo de países, inicios de 2000 261
Gráfico III-3: Tasa de desempleo. Mediana por grupo de países, inicios de 2000 262
Gráfico III-4: Años de educación. Mediana por grupo de países, inicios de 2000 263
Gráfico III-5: Brechas educacionales por clase. Número de años de educación clase media-número de años de educación clase baja. Mediana por grupo de países, inicios de 2000 263
Gráfico III-6: Brechas educacionales por clase. Número de años de educación clase alta-número de años de educación clase media. Mediana por grupo de países, inicios de 2000 264
Gráfico III-7: Diferencias salariales (salario hora adultos-salario hora jóvenes. Mediana por grupo de países, inicios de 2000 264
Gráfico III-8: Brechas salariales por clase (ratio). Salario hora clase media-salario hora clase baja. Mediana por grupo de países, inicios de 2000 265
Tabla III-2: Elementos de inclusión/exclusión y de disociación 266
Gráfico III-9: Brechas salariales por clase (ratio). Salario hora clase alta-salario hora clase media. Mediana por grupo de países, inicios de 2000 267
Tabla III-3: Ratio salarial adultos v/s jóvenes 269
Tabla III-4: Ratio promedio salarial clase alta/clase media en países de América Latina 271
Tabla III-5: Ratio promedio salarial clase media/clase baja en países de América Latina 271

CAPÍTULO 5

Gráfico I-1: Niveles educacionales y cohesividad en ECosociAL-2007 280
Gráfico I-2: Relación entre educación y cohesividad (conjunto de países de Latinoamérica, 2005) 280
Figura I-1: Efectos del aprendizaje sobre la Cohesión Social: Modelo de relaciones 284
Gráfico II-1: Gasto en educación como porcentaje del PIB, promedio Latinoamérica (1990-2003) 286
Gráfico II-2: Comparación de completación de estudios primarios y secundarios por grupos de edad para tres grupos de países de América Latina (2006) 292
Gráfico II-3: Evolución de la conclusión educativa entre jóvenes de distintos grupos de edad según el clima educacional del hogar-comparación de dos décadas 293
Tabla II-1: Cambios generacionales en la distribución de la educación 294
Tabla III-1: Énfasis formativo del currículo ciudadano en 7 países 1993-2005 298
Figura III-1: Referentes clave para la formación de identidad y capital social en los currículos vigentes de educación primaria de 7 países: diagrama de posiciones 301
Tabla IV-1: Índice de pesimismo de los docentes respecto de la juventud actual y su pérdida de valores, según nivel de enseñanza 308
Gráfico IV-1: Sentido de integración de los alumnos dentro de sus escuelas: países de América Latina y otras regiones del mundo. PISA 2000 y 2003 311
Tabla IV-2: Varianza en resultados de aprendizaje *entre* escuelas y *al interior* de estas: comparación de países latinoamericanos y de la OECD .. 312

CAPÍTULO 6

Tabla II-1: Tipología de Estados de bienestar según Ferrara (1993) 335
Gráfico II-1: Protección al empleo y beneficios del desempleo 337
Gráfico II-2: Tasas de empleo y probabilidad de escapar de la pobreza según sistema social europeo 338
Tabla II-2: Resumen modelos sociales de bienestar 339
Gráfico III-1: Evolución de la población en nueve ciudades 341
Gráfico III-2: «Efecto barrio» en Suecia y Holanda 345
Tabla IV-1: Evolución de la población en Francia: 1985-2003 352
Tabla IV-2: Composición de la población extranjera, Francia, 2003 353
Tabla IV-3: Ingresos fiscales por hogar y per cápita, ZUS, UU y Francia metropolitana en 2001 360
Gráfico IV-1: Medianas de ingresos fiscales per cápita, ZUS y UU en 2001 ... 360

Tabla IV-4: Retardo escolar 361
Tabla IV-5: Tasa de desempleo 2003 y 2004 según origen 362
Tabla IV-6: Desempleo en Francia según nacionalidad de origen, 1999 368
Tabla V-1: Escalas de la cohesión social según modelos 369