



## CIUDADANÍA SOCIAL Y SECTOR INFORMAL EN AMÉRICA LATINA

M. Cristina Bayón,\* Bryan Roberts\*\* y Gonzalo A. Saraví\*

*Este artículo analiza las interrelaciones entre el sector informal y el desarrollo de la ciudadanía social en América Latina. Dado que la construcción de la ciudadanía social ha estado fuertemente influida por la condición de empleo, se consideran sus implicaciones para el sistema de estratificación e integración social desde la segunda posguerra, analizando sus inherentes limitaciones en términos de exclusión social. Finalmente, en un contexto de fuertes transformaciones del mercado de trabajo y minimización del rol del estado, se evalúan los modelos alternativos de provisión de bienestar que están emergiendo en la región.*

*This article is focused on the intermeshing of the informal sector with the development of social citizenship in Latin America. Since the construction of social citizenship has been strongly influenced by employment, the implications of the latter for the system of stratification and social integration since the end of World War II are discussed, with an analysis of analyzing of their inherent limitations in terms of social exclusion. Finally, in a context of labor market changes and of the minimization of the role of the state, the alternative models of welfare provision that are emerging in the region are assessed.*

### Introducción

**L**a evolución de la ciudadanía social en América Latina ha sido paradójica. Los países de la región fundaron su organización sobre constituciones liberales que garantizan amplios derechos civiles y

\* Estudiante del Programa de Doctorado en Sociología, The University of Texas at Austin.

\*\* C. Smith Sr. Centennial Chair in U.S.-Mexico Relations, profesor de Sociología, The University of Texas at Austin.

políticos. La mayoría de los países provee alguna forma de seguridad social y dispone de códigos laborales que protegen a los trabajadores de arbitrariedades patronales. En la práctica, sin embargo, los derechos civiles y políticos han sido recurrentemente avasallados. La provisión de seguridad social solamente ha alcanzado a una minoría de la población y los derechos laborales han sido frecuentemente ignorados. Sólo recientemente los derechos civiles y políticos han comenzado a ser más ampliamente respetados, lo que ha conducido a prácticas políticas más abiertas y democráticas, así como a reformas en los sistemas de administración de justicia.

El papel de la economía informal en la evolución de la ciudadanía también ha sido paradójico. Las amplias economías informales en la mayor parte de los países latinoamericanos han limitado el desarrollo de los derechos de ciudadanía formal, particularmente en la esfera social, y los servicios de salud y seguridad social no constituyen derechos para los trabajadores informales. La extendida recurrencia al trabajo infantil y adolescente en la economía informal reduce el acceso a la educación pública, además de que las relaciones laborales en el sector informal inciden negativamente en la formación de organizaciones laborales o políticas capaces de luchar por los derechos de los trabajadores. La economía informal está constituida por empresas competitivas y altamente diferenciadas en cuanto a ingresos y estatus entre pequeños patrones, sus trabajadores, los que trabajan por cuenta propia, y el trabajo familiar no remunerado, en su mayoría mano de obra femenina.

El sector informal no es sólo un espacio de actividad económica, sino de relaciones sociales de confianza y obligación, que sustituyen a los acuerdos contractuales del sector formal (Hart, 1973; Roberts, 1990). Desde la perspectiva de la movilización de bases (*grass-roots mobilization*), las relaciones del sector informal han sido factores significativos en el reciente desarrollo de la ciudadanía en América Latina, y fue por medio del trabajo y las relaciones sociales del sector informal que muchos migrantes y nativos de las ciudades "hicieron" la ciudad a partir de los años cuarenta. Los residentes urbanos de bajos ingresos fueron activos participantes en la creación de las principales ciudades latinoamericanas mediante la invasión de tierras, la autoconstrucción de vivienda, la provisión de servicios básicos, con sus propios esfuerzos y la creación de oportunidades de empleo. Formaron aso-

ciaciones de autodefensa para mejorar sus barrios y proteger sus fuentes de sobrevivencia —como el comercio callejero—, formularon demandas al gobierno y fueron más activos en la política urbana, mediante relaciones clientelares con las élites políticas.

La dinámica y a menudo contradictoria naturaleza de la recíproca influencia entre el sector informal y el desarrollo de la ciudadanía social en América Latina, está basada en el carácter contrastante de sus relaciones con el Estado y el mercado. El sector informal existe y extrae gran parte de su vitalidad de la evasión de la regulación estatal, puesto que la mayor parte de sus actividades no son ilegales en sí mismas, sino que lo que las hace informales es el no cumplimiento de las regulaciones estatales que rigen los contratos laborales, la cobertura de seguridad social, o los requerimientos de higiene y seguridad (Castells y Portes, 1989).

En efecto, los beneficios emergentes de las actividades del sector informal dependen de la no observancia de dichas regulaciones. En este sentido, el sector informal es una expresión pura de la economía de mercado, libre de toda regulación estatal en lo que se refiere a las condiciones de compra-venta de trabajo y mercancías. La racionalidad de mercado del sector informal sólo está suavizada por la incrustación (*embeddedness*) de las actividades económicas en relaciones de parentesco y comunidad (Roberts, 1990). Sin embargo, con respecto a la regulación estatal, el sector informal en América Latina ha sido históricamente la parte más competitiva de las economías nacionales, en contraste con el sector formal, constituido por grandes empresas oligopólicas y protegidas (Mezzera, 1987; Tokman, 1977).

A diferencia del sector informal, la ciudadanía es un estatus formal de membresía a un Estado, el cual garantiza un conjunto de derechos a sus ciudadanos. La ciudadanía social se basa en la provisión estatal de seguridad social, servicios de salud y educación, considerados como derechos; sus derechos formales contrastan con los derechos informales de bienestar basados en el parentesco y la comunidad, los cuales constituyeron antecedentes históricos de los modernos derechos sociales. Asimismo, la ciudadanía social depende del Estado y sus derechos sociales son, a menudo, aunque no necesariamente, administrados burocráticamente. En contraste con el sector informal, la ciudadanía social no tiende a generar espacios de participación para las bases.

La ciudadanía social también difiere del sector informal en su relación con el mercado. Los derechos sociales, particularmente los relacionados con la seguridad social, hacen al trabajo menos dependiente del mercado, y conllevan, como señala Esping Andersen (1990), la desmercantilización del trabajo, al limitar la libertad de los empleadores de contratar trabajadores bajo las mínimas condiciones salariales y laborales posibles. Las limitaciones que la extensión de la ciudadanía social ha impuesto a la economía de mercado son, como muchos analistas señalan, una fuente permanente de conflicto bajo el capitalismo. Las demandas de los ciudadanos frente a la complejidad y relativo anonimato de la moderna economía y ecología urbanas han estimulado la extensión de la ciudadanía social en los países capitalistas avanzados; sin embargo, los costos de dicha expansión provocan reacciones de las élites económicas tendientes a limitar los derechos sociales. Es precisamente bajo la influencia de dichas élites que los estados desregulan sus economías, y establecen, por ejemplo, relaciones laborales más afines con las del sector informal.

De lo señalado anteriormente se desprende que ambos conjuntos de prácticas e instituciones —las del sector informal y las de la ciudadanía social— tienen implicaciones sumamente contrastantes, tanto para las élites como para las luchas populares en cuanto a su capacidad de modelar el Estado de acuerdo con sus intereses. El sector informal provee de una base para esquivar la regulación estatal, pero socava la extensión de derechos sociales universales; por el contrario, la extensión de la ciudadanía social representa una estrategia centrada en el Estado que permite tanto el control desde arriba, como la adquisición de poder (*empowerment*), desde abajo.

En América Latina, la ciudadanía social y el sector informal han estado interrelacionados a partir de la década de los cuarenta, cuando se produjeron los procesos de industrialización y urbanización en el continente. La difícil pero duradera coexistencia de mecanismos de provisión de bienestar centrados en el mercado (el sector informal) y en el Estado (derechos formales de ciudadanía social) es uno de los principales elementos que diferencian la evolución de la ciudadanía en América Latina de la de los países industrializados europeos y de Estados Unidos. Allí, la tensión entre bienestar provisto por el Estado y bienestar provisto por el mercado fue resuelta, como

lo muestra Esping Andersen (1990), mediante el predominio de uno u otro principio de bienestar.

En este artículo abordamos la interrelación de la ciudadanía social y el sector informal desde una perspectiva de estratificación social. En el primer apartado, se analiza el concepto de ciudadanía social en tanto mecanismo que opera simultáneamente como principio de integración y estratificación. Puesto que el empleo ha constituido un elemento clave en la construcción de la ciudadanía social en América Latina, en el segundo apartado se consideran las implicaciones de la misma para la estratificación laboral. A continuación se explora la interrelación entre el sector informal y la ciudadanía social en América Latina, y se destacan las principales tendencias en el periodo de la segunda posguerra. En los apartados finales se observan los modelos alternativos de provisión de bienestar que están emergiendo en la región en un contexto donde el papel del Estado es minimizado. Como podrá verse, estos modelos descansan más en el mercado y en la comunidad que en el empleo y en derechos formales para acceder a la provisión de bienestar.

### **Ciudadanía social: integración y estratificación**

Quienes disfrutan de ciudadanía social reciben derechos, no dádivas. Disponen de garantías de ayuda en formas que mantienen su estatus como miembros plenos de una sociedad, con derecho a igual respeto y comparten un conjunto común de instituciones y servicios diseñados para todos los ciudadanos, cuyo uso constituye la práctica de la ciudadanía social. Es así que la ciudadanía social evoca temas provenientes de las tres principales tradiciones de la teoría política: temáticas liberales referidas a derechos e igual respeto; normas comunitarias de solidaridad y responsabilidad compartida, e ideales republicanos de participación en la vida pública a través del uso de bienes y servicios públicos (Fraser y Gordon, 1994).

Es en este contexto donde los derechos sociales constituyen aspectos cruciales de una ciudadanía plena, puesto que los mismos tienden a remover las desigualdades ilegítimas provenientes del sistema de clase, para desempeñar una función integradora clave (Barbalet, 1988). En este sentido, Marshall (1992, 1950) destacó la necesidad de superar la idea convencional de que la membresía a una

comunidad es un asunto predominantemente político. Desde su perspectiva, la ciudadanía civil y política sólo puede mitigar la desigualdad de manera efectiva si los miembros de una comunidad disponen del derecho a compartir los niveles de vida imperantes en la misma, así como su herencia social. Para que los ciudadanos puedan ejercitar de manera efectiva sus derechos civiles y políticos, requieren ser libres de la inseguridad y la dependencia impuestas por la pobreza extrema, por condiciones precarias de salud, y por la falta de educación e información. Para Marshall, estos estándares básicos también suponen el derecho a una experiencia compartida en educación, atención de la salud y otros servicios sociales. La ciudadanía social es entonces, para Marshall, un poderoso medio para lograr integración social frente a las divisivas desigualdades creadas por la economía de mercado.

Sin embargo, los derechos sociales no pueden ser solamente entendidos como una fuerza integradora. La ciudadanía define la membresía a un Estado, pero al mismo tiempo y por oposición puede actuar como un mecanismo de exclusión y estratificación, y también representar tanto una fuente de conflicto como de integración (Barbalet, 1988). El acceso a la misma implica un proceso de conflicto social y negociación, puesto que es definida a través de diversas formas de cierre social, las cuales excluyen a quienes están fuera y preservan los derechos del bienestar y otros beneficios sociales para quienes permanecen dentro (Turner, 1986).

Las luchas sociales por los derechos de ciudadanía no se producen en el vacío, y el esfuerzo por alcanzar un objetivo no implica, necesariamente, que éste sea alcanzado. Los intereses de las clases dominantes son tan importantes como las luchas de las clases oprimidas para entender el surgimiento y extensión de la ciudadanía moderna. Como señala Barbalet (1988), la generación de políticas tendientes a asegurar los derechos sociales deriva de fuerzas duales, provenientes de las presiones populares de reforma, por un lado, y de reformas tendientes a contener dichas presiones de cambio, por el otro, lo que implica que toda teoría sobre la ciudadanía debe también considerar una teoría del Estado, o más específicamente, de las coaliciones de clase existentes detrás de todo Estado de bienestar.

Como veremos, durante el periodo de la segunda posguerra, la expansión de la ciudadanía social fue consecuencia tanto de las luchas y movilizaciones populares como de derechos sociales emergen-

tes de una activa intervención estatal. Siguiendo la clasificación propuesta por Esping Andersen (1990) sobre los regímenes de bienestar, el modelo bismarckiano o corporativo fue dominante durante este periodo en América Latina. Este modelo se caracterizó por una seguridad social pública y obligatoria, con derechos bastante fuertes; sin embargo, esto no aseguró automáticamente una sustancial y genuina alternativa a la dependencia respecto del mercado (o, en términos de Esping Andersen, desmercantilización). En el modelo bismarckiano, los beneficios dependen casi exclusivamente de contribuciones y, en consecuencia, del trabajo y el empleo. Por ello el régimen corporativo de bienestar social constituye un sistema estratificado de provisión estatal, que brinda diferentes niveles y clases de beneficios a los diferentes grupos ocupacionales, y reserva a la familia muchas de sus tradicionales funciones en la provisión de bienestar (Roberts, 1997).

En el contexto de un Estado de bienestar bismarckiano, la ciudadanía social asume rasgos particulares. Como Marshall (1992, 1950) destaca, la ciudadanía también puede operar como un sistema de estratificación social. En este sentido, Esping Andersen (1992) afirma que el modelo corporativo busca alcanzar dos resultados simultáneos en términos de estratificación: el primero es consolidar una división entre quienes perciben ingresos, con el fin de acentuar su posición social individual, estableciendo distintos programas para las diferentes clases y estatus, cada uno con su propio conjunto de derechos y privilegios; y el segundo busca ligar de manera directa las lealtades individuales con la autoridad central del Estado.

El proceso de integración social en América Latina durante el periodo de la segunda posguerra se vio erosionado por estos atributos del modelo bismarckiano. En los apartados siguientes intentaremos mostrar que este modelo adoleció de limitaciones intrínsecas, las cuales se mantuvieron ocultas por el rápido proceso de industrialización y urbanización, pero que se tornaron evidentes y problemáticas a partir de los años ochenta con los procesos de ajuste y democratización.

### **El proceso de integración social en América Latina: Estado y estratificación laboral**

Durante el periodo de la segunda posguerra, un *leitmotiv* en toda América Latina fue el énfasis en las condiciones formales de empleo

como principal mecanismo de integración social. El trabajo formal asalariado fue definido como la manera legítima y prototípica de obtener (por medio de un salario y del mercado) los beneficios de la sociedad. Al mismo tiempo, quienes gozaban de un empleo formal fueron protegidos contra riesgos naturales y sociales mediante una red de protección (*safety net*), encarnada en un Estado de bienestar que era también responsable de la provisión de otros servicios sociales básicos. De esta manera, la condición de trabajador formal constituyó el eje alrededor del cual la membresía y los derechos sociales fueron articulados en las sociedades latinoamericanas.

Si bien este modelo de organización social y de relación Estado-sociedad fue más claro y evidente en los países del Cono Sur, fue también dominante en el resto del continente. En el caso de Brasil, en el marco de un sistema de *ciudadanía regulada* (Santos, 1979) que emergió durante el gobierno de Getúlio Vargas, el estatus de ciudadano se basó en una estratificación ocupacional institucionalizada. La ciudadanía social se limitó a los miembros de la comunidad ubicados en ocupaciones legalmente reconocidas y definidas, y como consecuencia, el mercado laboral (estatus ocupacional) y el Estado (poder legal) constituyeron los actores centrales en la definición de los límites y extensión de la comunidad y, por lo tanto, de los derechos de ciudadanía.

Argentina mostró una situación similar a la de Brasil, aunque de manera menos formalizada. Durante los gobiernos peronistas de los años cuarenta y cincuenta, el "trabajador industrial urbano" fue la imagen paradigmática de la ciudadanía plena. Con las excepciones de los servicios de educación y salud, los cuales fueron formalmente universales, la mayoría de los servicios de seguridad social estuvieron ligados al empleo formal (Beccaría y López, 1997). Un claro ejemplo de esta concepción de ciudadanía fue la Constitución de 1949, donde los derechos básicos del sistema de seguridad social (previsión social, seguro de salud, etcétera) fueron incluidos como "derechos laborales" (Grassi, 1996).

Desde el inicio de los años cuarenta, el modelo de beneficios sociales en México fue estructurado alrededor de acuerdos sociales y corporativos entre el Estado y los sindicatos. La evolución de los programas sociales estuvo basada en la creación de privilegios para diferentes categorías ocupacionales, definidos de acuerdo con la capa-

cidad de presión económica y política de cada grupo; el resultado fue un sistema de *ciudadanía segmentada* (Gortari y Ziccardi, 1996). Como Soria (1988) afirma, durante este periodo el compromiso institucionalizado del Estado benefactor abarcó fundamentalmente a la población urbana ocupada en empleos formales (trabajadores industriales, empleados de comercio y empleados públicos).

Centroamérica siguió un modelo semejante de ciudadanía y las diferencias con el Cono Sur estuvieron basadas más en la extensión de la industrialización y el grado de compromiso del Estado en la provisión de bienestar que en los criterios de inclusión social. En el primer grupo de países (que también incluye a Chile, Uruguay y Venezuela), el rápido crecimiento económico e industrial dio a este sistema excluyente de derechos sociales la falsa apariencia de un sistema universal. En el caso de Centroamérica, en cambio, el lento y limitado desarrollo industrial hizo evidente el carácter excluyente del modelo. El criterio de empleo formal urbano como base para la extensión de los derechos sociales fue claro en países como Nicaragua, El Salvador y Guatemala (Sollis, 1993; Mesa-Lago *et al.*, 1994; Mena, 1995).

Durante esta etapa, América Latina experimentó una expansión de la ciudadanía social, tanto por medio de la inclusión de nuevas categorías de personas en los derechos ya existentes, como por la creación de nuevos tipos de derechos. La naturaleza de la provisión social se desplazó desde un casi exclusivo énfasis en las pensiones de retiro, hacia un tipo de provisión que incluía servicios de salud, seguros contra accidentes y beneficios familiares, y extendió muchos de los beneficios a los dependientes de los participantes directos (Abel y Lewis, 1993). Paralelamente, los procesos de industrialización y urbanización brindaron considerables oportunidades de movilidad social a los sectores populares, de cuyo resultado emergieron nuevos sectores de clase media y la pobreza disminuyó de 50% de las familias urbanas en 1960, a 35% en 1980 (PREALC, 1991).

Sin embargo, el proceso de integración estuvo basado en altos niveles de estratificación y exclusión social. La membresía estuvo típicamente restringida a trabajadores de sectores industriales clave, mientras que los más débiles —los más necesitados de protección— fueron excluidos. El Estado operó no sólo como un mecanismo interventor en y corrector de la estructura de desigualdad, sino que

fue, en sí mismo, un sistema de estratificación, al constituir una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales.

Los beneficios de la seguridad social, tales como seguro de salud, derechos de pensión o provisión de vivienda, fueron extendidos en primer lugar a los empleados del Estado, y principalmente a los trabajadores de cuello blanco. Grupos clave de trabajadores manuales, como los ferrocarrileros o empleados en el sector de energía, que a menudo eran empleados estatales, fueron los siguientes en recibir dichos beneficios. Durante los años cincuenta y sesenta, la cobertura fue extendida a numerosos sectores de la clase trabajadora urbana, especialmente a los empleados en grandes empresas formales (Oliveira y Roberts, 1991). Paralelamente se produjo una creciente regulación del mercado de trabajo, cuyo resultado fue la emergencia de códigos laborales que garantizaban ciertos niveles de seguridad en el empleo, establecían salarios mínimos, y proveían normas de higiene y seguridad, aunque muchas veces no eran respetados por los empleadores ni se obligaba a su cumplimiento por parte de las autoridades, lo que creó una distinción entre empleo formal e informal que constituyó un rasgo significativo de la estructura de clase urbana en los años setenta y ochenta (*ibid.*).

Las actividades informales y la marginalidad emergieron como la contraparte del proceso de "modernización". En la esfera de los derechos sociales, la exclusión de estos sectores fue clara. El régimen bismarckiano de bienestar, basado en la estratificación ocupacional, incorporó principalmente al sector formal urbano, excluyendo a campesinos y trabajadores informales urbanos. El modelo de seguridad social descansó en el estatus ocupacional como criterio básico de inclusión al sistema, y los salarios constituyeron el principal mecanismo de contribución financiera. Como Fleury (1994) señala, dichos criterios garantizaron la exclusión de un amplio sector de la población económicamente activa (PEA), es decir, de aquellos sectores involucrados en el mercado de trabajo informal.

Finalmente, el modelo corporativo de provisión de bienestar estableció un tipo particular de relación Estado-sociedad, y el proceso de integración social, caracterizado por una estratificación de los derechos sociales y por un flujo de arriba hacia abajo de los beneficios sociales, generó una relación paternalista y clientelar con el Esta-

do, tanto en los sectores "incluidos" como en los "excluidos" (Jelin, 1996).<sup>1</sup>

Los sindicatos constituyeron un importante canal para la extensión de los derechos sociales. Si bien los nuevos beneficios institucionales fueron garantizados desde arriba, muchos de sus beneficiarios fueron activos protagonistas en las luchas obreras por aumentos salariales, por el establecimiento de estándares básicos de higiene y seguridad en el lugar de trabajo, y por la reducción de la jornada laboral. Sin embargo, nuevamente estos beneficios sociales no se expandieron de manera homogénea. El poder político de las organizaciones sindicales y la importancia de cada sector económico en particular, fueron los determinantes clave en la extensión de los derechos sociales; al mismo tiempo, en gran parte de los países latinoamericanos el Estado desarrolló un papel de cooptación basado en una estructura sindical jerárquica y corporativa.<sup>2</sup>

El acceso a los beneficios del Estado de bienestar por parte de los sectores excluidos también fue obtenido mediante relaciones clientelares. El complejo conjunto de redes patrón-cliente con funcionarios estatales o líderes políticos representó una de las principales fuentes de capital social para los sectores marginados e informales. Malloy (1993) destaca que, a pesar de que las reglas puedan decir que los beneficios constituyen derechos de ciudadanía, en la práctica, las estructuras de toma de decisión aseguran que muchos, si no la mayoría de los sectores de bajos ingresos, operen como clientes de algún patrón de nivel intermedio.

Esta relación paternalista y vertical entre Estado y sociedad representó una forma restringida de ciudadanía, ya que la provisión estatal de ciudadanía social amenazó las libertades civiles, e incluso las políticas, por su intervención directa en la vida privada de los ciudadanos y por la generación de una dependencia clientelar que debilitó la participación ciudadana (Roberts, 1997). Bajo estas condiciones, la "clientelización" del papel de ciudadano, en términos habermasia-

<sup>1</sup> Sin embargo, a pesar de este tipo de relación Estado-sociedad, es importante destacar la larga historia de luchas populares y de activismo de base orientados a expandir los derechos sociales en América Latina (Roberts, 1996; Jelin, 1997).

<sup>2</sup> Como señalan Collier y Collier (1991), en la región pueden identificarse dos diferentes vías de incorporación sindical: incorporación estatal (Chile y Brasil) e incorporación partidaria (Argentina, Colombia, México, Perú, Venezuela y Uruguay).

nos, resulta en una ciudadanía parcial y vulnerable y, en consecuencia, en una integración social limitada. La relación de los sectores populares con el Estado fue expresada más en términos de clientelismo o paternalismo que en términos de ciudadanía, derechos y obligaciones (Jelin, 1996).

La pauta de desarrollo seguida por los países latinoamericanos durante el periodo de la segunda posguerra, tiene tres consecuencias fundamentales que son pertinentes en el contexto de nuestra discusión:

- el predominio de los derechos sociales sobre los derechos civiles y políticos;
- el desarrollo de un proceso simultáneo de inclusión y exclusión; y
- el establecimiento de una forma paternalista y clientelar en las relaciones entre el Estado y los sectores populares.

### **La extensión de los derechos sociales: diferencias nacionales**

El aumento de la urbanización, la industrialización y el empleo formal llevaron a un incremento en la PEA cubierta por beneficios sociales. En 1980, 61.2% del total de la población latinoamericana estaba cubierta (Mesa-Lago, 1992). Sin embargo, este proceso no fue homogéneo. Al respecto, dos tipos de limitaciones deben ser consideradas: las diferencias entre los países de la región y el carácter excluyente del modelo prevaleciente. La extensión de los beneficios sociales y los niveles de exclusión en cada país estuvieron relacionados con los niveles de industrialización/urbanización y el grado de intervención estatal. Mesa-Lago, Cruz-Saco y Zamalloa (1993) consideran que la mejor variable explicativa del nivel de cobertura de seguridad social es el porcentaje de trabajo asalariado, seguida, en orden decreciente de importancia, por el PIB per cápita, el porcentaje de población urbana y el porcentaje de PNB no agrícola.

Mesa-Lago (1991) propone una clasificación de los países latinoamericanos de acuerdo con el periodo de iniciación del sistema de seguridad social y su grado de desarrollo. El primer grupo incluye a los países pioneros en el desarrollo de programas de seguridad social durante la década de los años veinte y treinta, los cuales contaron

con el más extenso conjunto de derechos ciudadanos. Forman parte de éste: Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Cuba. El segundo grupo está integrado por Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Ecuador, Panamá, Bolivia, Perú y Venezuela, donde el sistema de seguridad social fue establecido durante los años cuarenta, y alcanzó un nivel intermedio de cobertura. La principal característica del tercer grupo (República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Honduras y Haití) identificado por Mesa-Lago, es que sus sistemas de seguridad social fueron los últimos en desarrollarse (en los años cincuenta y sesenta) y tienen el nivel de cobertura más bajo de la región. Es interesante destacar las semejanzas de esta clasificación con la diferenciación entre países de desarrollo temprano, rápido y lento sugerida por Roberts con base en el ritmo y periodo de urbanización y crecimiento económico en la región (1996).<sup>3</sup>

En cada país latinoamericano el proceso de integración social mostró sus propias limitaciones y su carácter excluyente. La provisión de bienestar centrada en la fuerza de trabajo formal, resultó en dos grupos principales de no beneficiarios: los trabajadores rurales y los trabajadores informales, quienes en conjunto podrían ser descritos como un sector negado de los derechos de ciudadanía plena. En ninguno de los países las pensiones y la atención completa de la salud fueron otorgados como derechos a sus ciudadanos. Asimismo, existieron importantes diferencias entre la cobertura legal y estadística, aunque en aquellos países en los que la población económicamente activa disponía del derecho legal a los beneficios de la seguridad social, una proporción sustancial no fue cubierta en la práctica. La falta de cobertura afectó principalmente a los trabajadores informales, tanto urbanos como rurales, tales como trabajadores por cuenta propia, empleados en empresas muy pequeñas y trabajadores domésticos (Roberts, 1996; Mesa-Lago, 1990:25).

La mayor parte de los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) desarrollaron un sistema de seguridad social que intentó tener un carácter universal. Sus altos niveles de industrialización y

<sup>3</sup> La clasificación de Roberts (1996) incluye a Argentina, Uruguay y Chile en el grupo de "desarrollo temprano"; Brasil, Colombia y México experimentaron su desarrollo más tarde, pero a gran velocidad ("desarrollo rápido") y finalmente Bolivia, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua pertenecen al tercer grupo que experimentó su desarrollo lento y tardíamente ("desarrollo lento").

urbanización, junto a la emergencia de movimientos sociales fuertes y organizados (particularmente los sindicatos), presionaron por la expansión de algunos de los servicios sociales básicos, y los sistemas de salud y educación alcanzaron una cobertura casi universal. Como señala Rosenbluth (1994), el empleo informal en estos países no se encuentra tan fuertemente asociado con bajos niveles de educación y escaso acceso al sistema de salud como en otros países latinoamericanos. Sin embargo, la pobreza es aún significativa entre los trabajadores informales urbanos, quienes han representado el 60% y el 50% de los pobres en Uruguay y Argentina, respectivamente (*ibid.*).

En Argentina, las políticas sociales no referidas a la salud y la educación estuvieron relacionadas con el trabajo formal (Grassi, 1996) y nunca incluyeron a los sectores pobres y/o informales, en parte debido tanto a la creencia en que el continuo crecimiento económico conduciría de manera creciente a “formalizar” el mercado de trabajo como a los bajos niveles de desempleo observados durante este periodo (Martínez Nogueira, 1995). Raczynski (1995) destaca el imperfecto estado de bienestar desarrollado en este país durante el periodo de la segunda posguerra, el cual, si bien alcanzó una amplia cobertura en el contexto latinoamericano, al mismo tiempo estuvo caracterizado por un importante sector de excluidos, principalmente pobres rurales y trabajadores informales urbanos.

Desde comienzos de siglo, Chile y Uruguay experimentaron una gradual expansión de la cobertura de los servicios de salud, educación y seguridad social. Sin embargo, la dinámica de las políticas sociales estuvo basada en la presión de las clases medias, sindicatos y partidos políticos, lo que trajo como consecuencia una expansión fragmentada y estratificada (Raczynski, 1995). Nuevamente, los excluidos fueron fundamentalmente los sectores campesino e informal urbano (Díaz, 1997). Entre 1950 y 1980, Chile experimentó una progresiva reducción en la importancia del sector informal con respecto a la población trabajadora urbana en su conjunto, proceso que no ocurrió en Argentina y Uruguay (PREALC, 1982). En suma, en todos estos países, el sector informal puede ser explicado (al menos en parte) como consecuencia de la creciente incapacidad del Estado para garantizar beneficios sociales a la totalidad de la población urbana, lo que promovió el desarrollo de estrategias de sobrevivencia entre los sectores excluidos.

Una de las principales características del proceso de industrialización y urbanización en los países de desarrollo rápido, particularmente en los casos de Brasil y México, se refiere a las grandes disparidades regionales, expresadas en diferencias cuantitativas y cualitativas en la provisión de beneficios sociales. Datos disponibles para México muestran que al menos 99% de los trabajadores de pequeñas empresas informales no están cubiertos por el sistema nacional de seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Mesa-Lago, 1990). En Brasil, el sistema de bienestar social implementado a comienzos de 1930 ha excluido a una importante proporción de la población, básicamente pobres rurales y urbanos, quienes representan casi el 50% de la PEA. Al mismo tiempo, durante este periodo los gobiernos pusieron escaso énfasis en las políticas sociales, basados en el supuesto de que el desarrollo social sería una consecuencia del crecimiento económico (Draibe *et al.*, 1995).

Entre 1950 y 1980, el sector informal creció de 12.9 a 22% de la PEA y de 10.7 a 16.9% de la PEA en México y Brasil, respectivamente (PREALC, 1982). Sin embargo, durante este periodo el empleo informal fue relativamente benigno. En el contexto de un acelerado proceso de urbanización e industrialización, el empleo informal operó como complemento del sector formal, ayudando a los hogares a obtener ingresos suficientes; brindó experiencia laboral como un escalón para acceder a trabajos formales estables, y generó ingresos que permitieron a las familias educar a sus hijos. Aun bajo estas condiciones, el dinamismo del sector informal se debió más a la ausencia de un adecuado sistema urbano de bienestar social y a los bajos salarios y precarias condiciones de trabajo del sector formal, que a cualquier otra causa vinculada a iniciativas empresariales desde abajo (Roberts, 1991).

Los países de desarrollo más lento tuvieron el más alto porcentaje de trabajo agrícola durante este periodo. Además, los regímenes autoritarios que dominaron la historia de estos países durante la segunda posguerra mostraron una mínima preocupación por desarrollar políticas encaminadas a extender los derechos sociales. Consecuentemente, tuvieron la más baja extensión de la ciudadanía social. Los trabajadores informales rurales y urbanos —que en 1980 representaban cerca del 70% de la PEA en la mayoría de estos países (PREALC, 1982)— fueron, una vez más, los principales sectores excluidos.

Las políticas de desarrollo en los países de más lento crecimiento estuvieron guiadas por la teoría de las ventajas comparativas. El desarrollo económico resultaría de la acción gubernamental tendiente a promover la diversificación de las exportaciones, la agroindustrialización y la sustitución de importaciones. Durante la década de los sesenta, un posterior estímulo provino del Mercado Común Centroamericano. A pesar de estas iniciativas, la contribución de la industria al empleo creció muy lentamente y la principal característica de estos países fue el desarrollo de “enclaves” agroexportadores y la expansión de las actividades informales en las zonas urbanas. Este modelo de desarrollo y la mínima intervención del Estado en la provisión de bienestar sólo favoreció a una muy reducida minoría de la población.

En el caso de Nicaragua, el régimen somozista consideró el gasto en servicios sociales como no productivo y como un drenaje innecesario de recursos nacionales (Sollis, 1993). El gasto público en salud, vivienda, educación y otros proyectos sociales estuvo políticamente focalizado. El Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), fundado en 1957, sirvió principalmente a los sectores de clase media y sus servicios se concentraron en las zonas urbanas. Sollis (1993) señala que en 1979 el INSS era responsable del 50% de los gastos efectivos del sector salud, pero menos del 10% del total de la población, o 16% de la PEA, tenía acceso a los mismos. El INSS cubría al 67% de la población asalariada de Managua, la cual en su mayoría eran burocratas empleados del régimen (*ibid.*).

El Salvador y Guatemala muestran una situación similar. El Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS) fue creado a mediados de los años cincuenta y ha sido responsable de la provisión de pensiones y servicios de salud. Datos correspondientes a 1992 indican la muy baja cobertura del sistema, el cual sólo abarca a 17.6% de la PEA (Mena, 1995). Los trabajadores informales, tanto rurales como urbanos, están casi completamente excluidos del mismo. En 1991 sólo 6.5% de los empleados en el sector agrícola y 11.7% de los trabajadores del sector de servicios personales y sociales —sector que presenta altos niveles de informalidad— fue cubierto por el ISSS con programas de salud (Mesa-Lago, 1994). Mena (1995) estima que en 1992 más del 99% de los trabajadores informales no estaban cubiertos por estos beneficios sociales.

Finalmente, Costa Rica representa una excepción en la pauta seguida por Centroamérica. Con un relativamente reducido sector informal —el cual se mantuvo constante en alrededor del 12% de la PEA entre 1950 y 1980 (PREALC, 1982)— y una activa política social, Costa Rica fue uno de los países que contó con la cobertura de servicios sociales más universal del continente. Luego de la guerra civil de 1948, el Estado expandió la cobertura de los sistema de educación y salud y estableció además un conjunto de instituciones independientes destinadas a la provisión de otros servicios sociales para los sectores de menores ingresos (Trejos, 1995). De acuerdo con Mesa-Lago (1990), la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS) brinda al sector informal uno de los sistemas más amplios de pensiones y servicios de salud de la región. La totalidad del sector informal estaba cubierto en 1986 por diferentes programas de salud de la CCSS. Las pensiones tienen una cobertura mucho más restringida y casi el 97% de los trabajadores informales no estaba cubierto. Sin embargo, el Estado ha implementado un programa de pensiones suplementarias para los sectores más pobres en el que los trabajadores informales son elegibles (Mesa-Lago, 1990).

Los tres grupos de países analizados presentan una diferente articulación entre el sector informal y el proceso de integración social. Entre los de desarrollo temprano (Cono Sur), los sistemas de educación y salud tuvieron una extensa cobertura; sin embargo, el sector informal estuvo claramente excluido de otros derechos sociales (tales como pensiones, vivienda, protección laboral, etcétera), que fueron de alta calidad para los trabajadores formales. Entre aquellos países de desarrollo más lento (Centroamérica), con la excepción de Costa Rica, esta segmentación fue todavía más profunda y polarizada, debido a la baja cobertura de los servicios básicos y a la amplia extensión de las actividades informales. En ambos grupos de países, los trabajadores del sector informal desarrollaron *coping strategies* —estrategias tendientes a afrontar múltiples dificultades— usualmente basadas en la familia, la comunidad y redes sociales, con el fin de *reemplazar* la ausencia de beneficios del Estado de bienestar.

Los países de desarrollo rápido, en contraste, se caracterizaron por una amplia cobertura de servicios sociales básicos —tales como la educación y la atención de la salud— aunque con niveles de cali-

dad muy bajos. Al mismo tiempo, los ingresos y beneficios vinculados al empleo formal no fueron tan significativos como entre los países de desarrollo temprano. Entre los de rápido desarrollo (México y Brasil), las actividades informales y las *coping strategies* basadas en la familia, la comunidad y en redes sociales, constituyeron un mecanismo cuya función fue la de *complementar* los escasos beneficios del Estado benefactor.

A modo de síntesis, se advierte que durante el lapso comprendido entre 1940 y 1980, los trabajadores informales en América Latina representaron el principal sector excluido del proceso de integración social. A pesar de la expansión de los beneficios sociales, tanto con respecto a cobertura como a beneficiarios, sólo entre 2 y 5% de los autoempleados, quienes representan el mayor grupo dentro del sector informal, tuvieron acceso a la seguridad social (Tokman, 1991).

### **El escenario a partir de los años ochenta: pobreza, informalidad e inestabilidad laboral**

La relación entre pobreza e informalidad está sufriendo transformaciones como consecuencia de la reestructuración económica producida a partir de los años ochenta. Informalidad y pobreza no son sinónimos y muchos de los trabajadores formales son pobres.<sup>4</sup> De hecho, tener una ocupación formal en un contexto de alta flexibilidad e inestabilidad laboral ya no garantiza el acceso a derechos sociales, ni necesariamente implica escapar de la pobreza. La pobreza actual no se expresa solamente en términos de desempleo y marginalidad, y es reproducida por medio de nuevos mecanismos en un amplio estrato de trabajadores.

La informalidad se caracteriza por su inherente heterogeneidad, la cual puede ser analizada no sólo como demanda de trabajo, expresada en una amplia diversidad de tipos de unidades económicas, sino también como oferta de trabajo, a través de los diferentes atributos de la fuerza de trabajo del mundo de la informalidad. Uno de estos atri-

---

<sup>4</sup> En Chile, por ejemplo, 41% de los dos quintiles de ingresos más bajos analizados en la encuesta de hogares de 1990 están asociados con empleo formal urbano, el 25% está empleado en el sector informal y al resto se les categoriza como empleados en actividades agrícolas o servicio doméstico (Martínez y Díaz, 1996).

butos es el de género (Pérez Sáinz, 1994). En el caso de Centroamérica, la participación femenina es un rasgo central del sector informal en las grandes ciudades. Al mismo tiempo, la pobreza urbana afecta el tipo de informalidad que predomina en cada caso. Mientras que la extrema pobreza en los países centroamericanos muestra una mayor incidencia en las zonas rurales, la mitad de los pobres están localizados en zonas urbanas. Países como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, donde la mayor parte de la población es pobre, se caracterizan por el absoluto predominio de una informalidad de subsistencia y por una alta presencia femenina en dichas actividades. Asimismo, Costa Rica y Panamá, con niveles más bajos de pobreza, cuentan con numerosas empresas informales rentables que ocupan fuerza de trabajo básicamente masculina. En las economías urbanas con situaciones de pobreza muy extendidas, donde la competencia por los recursos escasos es muy fuerte, las mujeres están en desventaja debido a la discriminación de género. Las mujeres pueden adaptar sus funciones domésticas a las demandas de sus empleos, pero es poco probable que los deleguen completamente. En consecuencia, la doble jornada de trabajo obstaculiza seriamente las posibilidades de las mujeres para desarrollar actividades rentables en el sector informal (Pérez Sáinz, 1994).

El trabajo asalariado inestable representa, actualmente, uno de los elementos más importantes de la pobreza en la mayor parte de los países de la región. El empleo inestable, como consecuencia de la desregulación de los mercados de trabajo, es una tendencia común en toda América Latina. No representa un caso atípico en el mercado, ni prevalece únicamente en sectores tradicionales o en las pequeñas empresas. Por el contrario, este específico modo de desarrollo capitalista ha echado raíces en muchos países del continente, como por ejemplo, en las industrias maquiladoras de República Dominicana, México y Venezuela, y en las industrias procesadoras de recursos naturales (fruta, mariscos, madera) en Chile, constituyéndose en la forma de empleo característica de los sectores más dinámicos de las economías en cuestión (Díaz, 1997).

El caso chileno presenta una disminución en el trabajo por cuenta propia y en el familiar no remunerado, junto con un incremento en el trabajo asalariado de 48.7% en 1983 a 63.1% en 1992. Las prácticas de empleo prevalecientes en el país permiten a las empresas

del sector formal contratar trabajadores sin contrato o sobre bases temporarias, prácticas que promueven el empleo inestable en una gran parte de la fuerza de trabajo, y muestran la emergencia de un “nuevo tipo de informalidad”, basada en la “pequeña producción capitalista” más que en la expansión de pequeña producción mercantil como en el pasado (Díaz, 1993).

Argentina ha mostrado uno de los índices de más rápido crecimiento económico en los últimos años, pero, en lugar de reducirse, el desempleo urbano ha alcanzado sus niveles más altos desde 1930. Las únicas fuentes de empleo que han mostrado algún crecimiento son los trabajos no asalariados del sector de servicios. La recuperación del empleo urbano también ha sido lenta en Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. De hecho, los niveles de desempleo en la región en 1996 (7.7%) fueron los más altos de la década. Argentina, Nicaragua y Panamá mostraron las más altas tasas de desempleo del continente: 17.2, 16.1 y 16.4%, respectivamente (Smith y Korzeniewicz, 1997). Con la excepción de Chile, donde las reformas del mercado de trabajo y el rápido crecimiento económico han permitido incrementar la importancia relativa del empleo formal, el resto de los países latinoamericanos se ha caracterizado por una mayor informalidad en el empleo y por un deterioro del relativo poder de negociación de los trabajadores formales.

Concomitante a las tendencias generales de crecimiento del desempleo y caída salarial, la incidencia de la pobreza creció en la región desde los años setenta. Además, la evidencia disponible sugiere un rápido incremento de la pobreza durante periodos de recesión, pero una lenta reducción de la misma durante etapas de crecimiento económico. Por otro lado, a pesar de la recuperación durante los noventa, la pobreza se ha mantenido alarmantemente alta. Como es reconocido por las mismas agencias internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, las condiciones de vida de un vasto segmento de la población han empeorado (Smith y Korzeniewicz, 1997). Aun en Chile, donde se produjo una reducción de la pobreza a fines de los ochenta e inicios de los noventa, en años recientes la disminución de la misma ha sido menos pronunciada que en los primeros años del actual ciclo de crecimiento económico. Al mismo tiempo, existen diferencias entre zonas urbanas y rurales. Inicialmente la pobreza creció más rápidamente y declinó más lentamente en

las zonas urbanas, lo que significa que a pesar de que la relativa incidencia de la pobreza puede ser más alta en las zonas rurales, la mayor parte de los pobres en América Latina residen hoy en zonas urbanas (Korzeniewicz, 1997).

Sin embargo, en ciertos casos, como los de Nicaragua y Guatemala, la pobreza está concentrada en la agricultura y la pobreza rural es mucho más alta y profunda que la pobreza urbana. En Nicaragua, la mitad de la población o alrededor de 2 millones de personas son pobres (con ingresos por debajo de 429 dólares anuales) y 41% de los pobres o 20% de la población está ubicada debajo de la línea de extrema pobreza (menos de 202 dólares anuales). Tres cuartas partes de los habitantes de las zonas rurales son pobres, comparados con el 32% en las zonas urbanas. Las zonas rurales, con el 41% de la población del país, concentran el 63% de los pobres y 78% de los pobres extremos. El subempleo representa en este país uno de los factores fundamentales de la pobreza y el sector informal —empleados en empresas con menos de cinco trabajadores, autoempleados y trabajadores domésticos— es el mayor de la región: su importancia creció de 52.1% en 1991 a 70% en 1993 (World Bank, 1995a).

En Guatemala, cerca del 75% de la población es pobre y 58% son pobres extremos. Más del 70% de la población vive en zonas rurales y 85% de este grupo es pobre; 60% de los pobres obtienen su principal ingreso de la agricultura. Sin embargo, a pesar de que 70% de los pobres vive en zonas rurales, una proporción significativa trabaja en actividades no agrícolas (especialmente minería, manufactura, construcción y comercio). Aproximadamente el 40% de la población es indígena y más del 90% de este grupo es pobre (World Bank, 1995b).

En un contexto de crisis económica que ha devastado la mayor parte de América Latina, el incremento en la desigualdad económica ha generado una masiva extensión de la pobreza, junto a nuevas formas de exclusión social. El aumento de la desigualdad social, y en consecuencia, la regresiva distribución del poder entre los distintos grupos sociales, debilitan seriamente la extensión de la ciudadanía social y afectan la calidad de la ciudadanía civil y política de las nuevas democracias. Las fuertes limitaciones actuales en el acceso a los servicios de salud, a la educación y a la información, demuestran un profundo deterioro en los niveles y calidad de vida de las clases populares y medias de la región. Los cambios estructurales en los merca-

dos de trabajo, junto al incremento de los niveles de desempleo, han erosionado el anterior sistema de provisión de bienestar basado en el empleo formal, mientras que, paralelamente, nuevos modelos comienzan a emerger.

### **Ciudadanía social y reforma del sistema de bienestar social en América Latina**

Las transformaciones del papel del Estado en la economía tienen implicaciones cruciales para la ciudadanía social. La reducción del gasto social real desde la década de los ochenta ha conducido a un mayor énfasis en los mecanismos comunitarios de autoayuda y a la delegación de responsabilidades en organizaciones no gubernamentales (ONG), tanto foráneas como nacionales. Otra importante consecuencia es básicamente ideológica y se refiere al tránsito del concepto de bienestar de carácter universal y de la creencia en el progreso como el camino hacia una mayor equidad, a la priorización de una eficiencia empresarial en el marco de la delegación y la privatización, junto al dogma de una acción social minimalista (Abel y Lewis, 1993).

La gama de respuestas a la exclusión y marginalización económica que han acompañado al proceso de democratización en los años ochenta y noventa es muy amplia: violencia, apatía, formación de nuevas identidades colectivas y nuevas formas de acción colectiva. Según Díaz (1997), en aquellas sociedades que experimentaron simultáneamente procesos de desestructuración y reestructuración, es posible utilizar tanto los conceptos de anomia como de integración para describir lo que está sucediendo en las mismas. Anomia —como la contracara del conformismo— puede ser entendida como una situación social que desarraiga a los individuos, apartándolos de sus esquemas morales compartidos, aislándolos. Definida de esta manera, las situaciones de anomia prevalecen, en mayor medida, en las grandes ciudades de México y Argentina que en las áreas periféricas de dichos países, como Chiapas en México o Santiago del Estero en Argentina. Díaz argumenta que anomia también representa un concepto adecuado para describir las condiciones en áreas urbanas de Chile o Brasil.

La desarticulación de las estructuras sociales causada por el desempleo o por el viraje hacia formas de empleo precario genera pro-

fundos traumas en las condiciones y relaciones sociales de las clases populares, tanto en zonas rurales como urbanas. Estos procesos de disolución social están asociados con la pérdida de identidades colectivas y con un proceso de atomización social. Los individuos pierden sus modos de interrelación con otros y se ven forzados a construir nuevas relaciones sociales en un ambiente más hostil y precario que erosiona las redes tradicionales basadas en lazos comunitarios o de parentesco. Sin embargo, al mismo tiempo, las nuevas identidades sociales están siendo reconstituidas y los movimientos sociales reconstruidos. Los nuevos actores sociales presentan una configuración social y cultural muy diferente a la de veinte años atrás.

Un enfoque que enfatiza el proceso de construcción de la ciudadanía desde abajo, intenta analizar las prácticas reales de quienes son formalmente definidos como ciudadanos, y se pregunta por los espacios, clases de relaciones sociales, instituciones, demandas y contenidos de las prácticas de ciudadanía. El desafío de la democracia en América Latina consiste en encontrar la capacidad para combinar cambios institucionales formales con la creación y expansión de prácticas democráticas y de una cultura de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, el derecho básico lo constituye el derecho a tener derechos, en cuyo sentido las acciones de ciudadanía son aquellas que los ciudadanos desarrollan para mantener y, si es posible, extender el ejercicio futuro de la ciudadanía (Jelin, 1996).

Frente a la reducción en la calidad y cantidad de los servicios sociales provistos por el Estado, los movimientos y organizaciones sociales han comenzado a remplazar tareas previamente desempeñadas por éste. Los "nuevos actores sociales" comprenden una amplia variedad de organizaciones comunitarias y populares de base surgidas espontáneamente como producto de las necesidades de sus respectivos grupos y que, en su mayor parte, han evitado mezclarse con las organizaciones políticas tradicionales.

La participación comunitaria de base está, sin embargo, fuertemente influida por el sistema político y las políticas estatales, los cuales pueden promover o desincentivar la movilización popular (Portes e Itzigsohn, 1997). La emergencia de estos nuevos actores sociales durante la década de los ochenta generó visiones altamente optimistas acerca del papel de estos grupos de autogestión en la construcción de una sociedad verdaderamente democrática. Las es-

trategias económicas colectivas desarrolladas por organizaciones populares, como la llamada *economía barrio* (Friedmann, 1989) o la *economía popular* (Razeto, 1990; Coraggio, 1995) fueron vistas como posibilidades latentes de un poder contrahegemónico basado en valores como solidaridad, participación, democracia y autonomía.

Sin embargo, visiones menos optimistas visualizaron la emergencia de estos movimientos de base como una variable dependiente de los espacios de oportunidad creados por los sistemas políticos dominantes. Si bien los grupos de bajos ingresos rápidamente aprovechan dichos espacios cuando emergen, suelen caer en la apatía y la indiferencia cuando dichas oportunidades se cierran debido a mecanismos de represión sistemática (Portes e Itzigsohn, 1997).<sup>5</sup> La presión política de quienes han sido excluidos del sistema de bienestar social ha sido baja o inexistente en muchos casos, y la movilización entre los trabajadores informales y los autoempleados ha estado centrada fundamentalmente en la protección de sus oportunidades de ingreso (García Delgado, 1994). Asimismo, la movilización relacionada con problemas urbanos se ha dirigido, básicamente, a objetivos de corto plazo, como la titularidad de tierras o la provisión de infraestructura. Como tendencia general se advierte que dichos movimientos no han constituido las bases para el logro de objetivos de largo plazo, tales como los derechos sociales.

La relación entre los sectores populares y el Estado en América Latina se está modificando hacia un intercambio de tipo pragmático y hacia una política basada en cuestiones específicas (García Delgado, 1994). En el caso de Argentina esta transformación ha sido descrita como el tránsito de una racionalidad de identificación-lealtad a una racionalidad-intercambio (*ibid.*). Si bien es importante reconocer que la cooptación de los movimientos sociales, más que la satisfacción de sus demandas, es un resultado común, el fracaso en satisfacer

<sup>5</sup> En el caso de la cuenca del Caribe (Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Haití y Jamaica), la membresía a organizaciones comunitarias representa sólo alrededor del 10% en la mayoría de los países. Por otro lado, la participación en los partidos políticos establecidos alcanza a casi el 50% de la población. En países como Guatemala y Haití, gobernados durante largos periodos por dictaduras militares o por gobiernos civiles controlados por militares, la membresía a partidos políticos entre los grupos populares es mínima y no se compensa con la participación en organizaciones de base, la cual es muy baja, lo que indica una pauta general de desmovilización popular y apatía (*ibid.*).

dichas demandas a su vez crea condiciones para nuevos movimientos sociales que pueden conducir a la expansión de la ciudadanía (Turner, 1990).

La crisis fiscal en la década de los ochenta y la profunda recesión inducida por la implementación de políticas de ajuste en la mayor parte de los países latinoamericanos, provocaron altos costos sociales desigualmente distribuidos entre los diversos grupos sociales. El sistema de bienestar social existente, en particular la seguridad social —pensiones, asistencia social y sistema público de salud— fue incapaz de hacer frente a dichos costos, con las excepciones parciales de Costa Rica y Uruguay,<sup>6</sup> limitaciones que se debieron tanto a causas estructurales como coyunturales: los rasgos restrictivos del sistema —tales como la exclusión de los grupos de bajos ingresos y los sectores pobres, así como la falta de seguro de desempleo— y el efecto perjudicial de la crisis fiscal, junto a la recesión del equilibrio financiero del propio sistema. La crisis de la seguridad social ha conducido a un proceso de reforma que ha incorporado al sector privado en la mayoría de los casos, aunque en diferentes grados (Mesa-Lago, 1997).

La primera y más radical reforma basada en el esquema neoliberal fue implementada en Chile entre 1979 y 1981 durante la dictadura militar, y consistió en la privatización del sistema público de seguridad social, pero soportado y garantizado por el Estado. Hasta mediados de 1996, sin embargo, ningún otro país de la región había adoptado el modelo chileno en forma pura. Argentina, Uruguay, Colombia, Perú y México han reformado sus sistemas de seguridad social incorporando un componente privado. Brasil, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela se encuentran en proceso de estudio de posibles reformas o considerando leyes que incluyen al sector privado. El proceso de democratización hace más difícil la adopción de las variantes neoliberales más radicales, como la de Chile. En este sentido, Mesa-Lago (1997) afirma que mientras existe una relación positiva entre el grado de liberalización económica y el nivel de privatización alcanzado por la reforma de la seguridad

---

<sup>6</sup> Ambos países disponen de sistemas de seguridad social con cobertura universal, así como programas de asistencia social bastante bien integrados con el sistema de pensiones. Uruguay también dispone de seguro de desempleo (Mesa-Lago, 1997).

social, la liberalización política parece estar inversamente relacionada con la privatización de la seguridad social. Mientras más democrático es el régimen político, las posibilidades de introducir un sistema de seguridad social totalmente privatizado son menores.<sup>7</sup>

La crisis económica ha tenido impactos fuertemente negativos en el sistema de seguridad social como resultado de una caída de las ganancias, incremento de los gastos, deterioro de los desequilibrios financieros y actuariales, y reducción en los niveles de cobertura y beneficios. El aumento del desempleo y de la informalidad laboral redujo la cobertura de la población, ya que ni los desempleados ni los trabajadores informales estaban protegidos por el mismo. La incapacidad de dicho sistema para afrontar los crecientes costos sociales condujo, desde mediados de los años ochenta, a la creación de redes de protección social (*social safety nets*, SSNs) en la mayor parte de los países latinoamericanos. La eliminación de subsidios a los precios de bienes de consumo básico demandó políticas tendientes a amortiguar los impactos negativos sobre los sectores de menores ingresos, y el creciente desempleo hizo necesaria la creación de programas de empleo de emergencia.

El proceso de democratización en la región incrementó la presión popular sobre el gobierno: demostraciones públicas y disturbios callejeros se produjeron en ciudades capitales como Buenos Aires, Caracas y Santo Domingo. Las protestas públicas en Santiago de Chile contribuyeron a la expansión de programas de empleos en este país. Ocho de las 14 SSNs en América Latina fueron establecidas en 1990, año en que el Banco Mundial publicó su informe sobre la pobreza. Dos tercios de las leyes que crearon estas redes en la región mencionan los costos sociales de la reforma económica como la principal causa para la adopción de dicho programa.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Costa Rica, uno de los países más democráticos de la región, introdujo una reforma económica moderada y mantiene un sistema público de seguridad social, aunque marginalmente colabora con el sector privado en la atención de salud. El caso opuesto es el de Chile, que, con el régimen militar más severo y extenso del continente, fue el primero en aplicar la más profunda liberalización económica y la más radical privatización de la seguridad social (*ibid.*).

<sup>8</sup> Un informe del Banco Mundial destaca que la racionalidad que motivó la creación de los Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe a partir de 1986 fue aliviar el impacto sobre los pobres de la reducción del ingreso y el empleo causada por la crisis de la deuda, el ajuste estructural y los programas de reforma económica (World Bank, 1994).

La posibilidad de reproducir el modelo chileno en otros países de América Latina está obstruida no sólo por la liberalización política, sino también por los diferentes contextos socioeconómicos. En los países menos desarrollados como Bolivia, Ecuador, Paraguay y la mayor parte de Centroamérica y el Caribe, menos de una cuarta parte de la población está cubierta por la seguridad social, además de que la incidencia de la pobreza, del sector informal, del autoempleo y de los sectores rurales marginales es mucho mayor que en Chile. Si los sistemas públicos fueron incapaces de expandir la cobertura de la población bajo el modelo corporativo, los esquemas privados constituirán ciertamente una barrera infranqueable, puesto que la mayoría de la población (trabajadores informales, no asalariados y rurales) no tendrán acceso al mismo. De esta manera, los escasos fondos públicos serán destinados a consolidar un sistema de seguridad social para una minoría a expensas de la urgente necesidad de recursos para la mayoría, como asistencia pública y atención primaria. Frente a este escenario, los objetivos de una cobertura universal y la incorporación de funciones compensatorias seguirán constituyendo los principales desafíos de la seguridad social en el futuro (Mesa-Lago, 1997).

La seguridad social no puede ser entendida sólo en términos económicos, limitada a objetivos de crecimiento y rentabilidad, ya que la misma constituye un problema político, social y cultural clave, puesto que afecta tanto la definición de las oportunidades de vida de la población, como las bases de la integración social.

### **Provisión informal de bienestar social: ¿un modelo alternativo?**

La crisis de los años ochenta ha impulsado la posibilidad de un modelo basado en la recuperación de las potencialidades del sector informal en la provisión de bienestar.<sup>9</sup> Mientras muchos analistas ven la privatización de los servicios sociales y el crecimiento del sector informal en términos negativos, otros consideran que es posible una

---

<sup>9</sup> Los mecanismos informales de provisión de bienestar social emergen como respuesta de la familia, el vecindario o la comunidad frente a la ausencia de protección legal contra riesgos sociales, y pueden asumir formas tradicionales o modernas, ser relativamente simples o muy complejos. Dichos mecanismos son también vistos como una forma de solidaridad no estatal o como soluciones locales que operan de manera cercana al problema (por ejemplo, la familia, el grupo, el lugar de trabajo) (Mesa-Lago, 1992).

visión alternativa, basada en iniciativas generadas desde abajo. Las estrategias básicas de sobrevivencia, formuladas a través de las protestas de organizaciones rurales y urbanas, constituyeron vehículos de democracia participativa y mecanismos de toma de decisiones económicas y sociales; por ejemplo, la construcción de viviendas a través de diversas formas de autoayuda (asociadas a esquemas de infraestructura promovidos en el nivel gubernamental) o los programas locales de atención de salud conducidos por paramédicos (involucrando el apoyo de agencias oficiales o internacionales) están hoy abiertos a nuevas interpretaciones. En lugar de ser vistos sólo como mecanismos de provisión de bienestar de bajo costo, estos esquemas pueden también ser descritos como triunfos de la acción popular:

Bombardeada por modelos foráneos, ¿ha encontrado finalmente América Latina en el sector informal una auténtica vía autóctona para la erradicación de la pobreza masiva y la satisfacción de las necesidades humanas básicas? ¿Constituirá la institucionalización de las estrategias del sector informal de fines de los años ochenta, el *ethos* oficial de los noventa? ¿En qué medida esto implica un genuino triunfo democrático de los sectores marginados, o por el contrario, dicha institucionalización representa simplemente una oportunidad para nuevas prácticas de cooptación y una vuelta al minimalismo del pasado? (Abel y Lewis, 1993: 9).

Las protestas colectivas y los movimientos localizados que predominaron en la región dos décadas atrás comenzaron a transformarse, y evolucionaron hacia organizaciones más formales —el así llamado tercer sector—, que se diferencian tanto del Estado como del mercado. Está compuesto por organizaciones privadas no lucrativas, es autogestionado, presenta diversos grados de acción solidaria y busca intervenir en defensa de los grupos discriminados y desposeídos (Jelin, 1997). La amplia brecha existente entre la necesidad de servicios sociales y su efectiva provisión está en la actualidad siendo parcialmente cubierta por las ONG y organizaciones de autoayuda. En este contexto, Abel y Lewis (1993) se preguntan si el retiro del Estado y el resurgimiento de una provisión de tipo caritativo, junto al discurso del hazlo-tú-mismo, están indicando un retorno al modelo liberal de provisión de bienestar de comienzos de siglo.

Estructuralmente, estas organizaciones son intermediarias y están relacionadas entre sí por medio de redes. En los niveles local

y nacional se están constituyendo en mediadoras entre los excluidos y el Estado, entre los movimientos y organizaciones internacionales y las demandas locales, y entre los organismos de cooperación internacional y los receptores de ayuda financiera, y son crecientemente reconocidas como organizaciones legítimas por las agencias gubernamentales. En algunos países, las ONG son incluso seleccionadas por los programas internacionales como canales para la transferencia de recursos, y son preferidas sobre las agencias gubernamentales de los países receptores. Durante las dictaduras militares de la década de los setenta y ochenta, muchas ONG se caracterizaron más por representar organizaciones *antigubernamentales* que *no gubernamentales*, pero en el contexto de las nuevas democracias han tenido que redefinir su relación con el Estado, el cual frecuentemente representa un potencial competidor frente a la ayuda internacional (Schuurman y Heer, 1992).

La densidad organizativa y la presencia de organizaciones internacionales varía entre los diferentes países. En general, son más visibles y tienen un mayor impacto en los más pequeños, como Bolivia, Nicaragua y El Salvador, y su dinamismo y grado de organización depende de la manera en que el Estado, los partidos políticos y otras organizaciones se relacionan entre sí y definen el espacio de las ONG. En los años noventa, dado el predominio de políticas neoliberales, el papel de las ONG se está expandiendo y operan como intermediarias entre los desposeídos y el Estado, y para “compensar” el vacío dejado por el recorte de los servicios brindados por éste (Jelin, 1997).

Es importante destacar la heterogeneidad que caracteriza a estas organizaciones, ya que las mismas varían en sus objetivos y compromisos ideológicos, en el grado de participación de las bases, y en el carácter más o menos democrático o autoritario de sus prácticas. En el marco de la hegemonía del discurso neoliberal, donde el Estado asume un papel “subsidiario” y debería ser lo más reducido posible, el tercer sector es presentado como la vía fundamental para el fortalecimiento de la sociedad civil (Jelin, 1997). Sin embargo, el impacto de este sector tiene consecuencias ambiguas para la ciudadanía social, por lo cual los mecanismos informales de provisión de bienestar requieren ser analizados con precaución.

El primer elemento a tener en cuenta se refiere al hecho de que las ONG y otro tipo de organizaciones voluntarias no disponen de me-

canismos propios de rendición de cuentas (*accountability*). Dada la ausencia de dichos mecanismos, tanto en el plano institucional como social existe siempre el peligro de acciones arbitrarias, de manipulación o falta de transparencia en sus objetivos y sus prácticas, al mismo tiempo que emergen numerosos interrogantes acerca del "rol de representación" de las ONG. Como Schuurman y Heer (1992) señalan, estas organizaciones no representan los intereses generales de los grupos que son su objetivo; su papel es apoyarlos y brindarles servicios. El problema surge, entonces, cuando estos grupos tienen escasa o nula participación en las políticas de las ONG, las cuales están sirviendo a sus intereses, ya que nadie las obliga a guiar sus acciones por objetivos democráticos y participativos, ni a promover la ciudadanía y los derechos que de ella emergen. Otra potencial limitación trata la relación de dependencia que existe entre estas organizaciones y los donantes extranjeros, la cual puede conducir a la internalización del discurso del país proveedor de financiamiento. Schuurman y Heer destacan la importancia de una revisión discursiva, tanto dentro de las agencias promotoras de desarrollo en el Norte como de las mismas ONG, que conduzca a un mayor énfasis en la necesidad de adquirir poder político (*political empowerment*).

Las alternativas previamente analizadas generan interrogantes sobre la relación entre estas microsoluciones y los macroproblemas, o acerca de la eficacia de acciones con objetivos muy limitados en contextos caracterizados por altos niveles de desigualdad. El Estado ya no cuenta con la capacidad integradora del pasado. A su vez, los problemas sociales no pueden ser solucionados en la esfera privada, ya que el mercado no tiende a producir bienes colectivos, y el trabajo con las redes sociales construidas exclusivamente desde la sociedad civil obstaculiza la posibilidad de trascender el corto plazo o los problemas locales (García Delgado, 1994).

Hasta el momento se han realizado considerables esfuerzos para evaluar las consecuencias sociales de la restructuración económica y el ajuste estructural. Sin embargo, es necesario un mayor trabajo teórico y empírico para elucidar la emergente relación tripartita entre los nuevos movimientos sociales, las ONG y las agencias políticas nacionales y transnacionales. Como observan Smith y Korzeniewicz (1997), una de las cuestiones clave se refiere a cómo y en qué medida estas nuevas prácticas y arreglos institucionales disponen de la ca-

pacidad para incorporar viejas y nuevas preocupaciones relacionadas con la equidad social, la ciudadanía y la democracia.

## Conclusión

Durante la década de los ochenta dos elementos fundamentales erosionaron el modelo previo de integración social y al mismo tiempo hicieron evidentes sus limitaciones intrínsecas: el proceso de ajuste estructural y las transiciones democráticas en la mayor parte de América Latina.

El modelo corporativo de provisión de bienestar descansó en la creciente incorporación de empleo formal y en el consentimiento de amplias masas de la población que recibían escasos o nulos beneficios. En consecuencia, debemos tener en cuenta el modo en que las actividades del Estado se interrelacionan con las funciones del mercado y de la familia en la provisión social (Esping Andersen, 1990). En Latinoamérica este modelo fue posible gracias a un rápido proceso de sustitución de importaciones, pero también a un periodo de movilidad social en el que la gente migró del campo a la ciudad e "hizo" la ciudad mediante sus propios esfuerzos informales. Los lazos de parentesco y comunidad ayudaron a estos migrantes a encontrar trabajo y vivienda, a cuidar de los necesitados, y aun a asegurar gran parte de la infraestructura social del desarrollo. Ésta fue la realidad que permitió a los estados latinoamericanos, aunque en diferentes grados, dejar la provisión de seguridad social fundamentalmente en manos de la familia y la comunidad, a pesar de las disrupciones sociales y económicas que acompañaron a los procesos de urbanización e industrialización.

Durante esos treinta años fue posible una alta movilidad ocupacional ascendente en la región, pero a partir del inicio de los ochenta se produjo un agotamiento de esta pauta de desarrollo, y los procesos de ajuste estructural transformaron radicalmente las condiciones del mercado laboral y la capacidad del Estado. La clase obrera formal perdió importancia dentro de las clases trabajadoras latinoamericanas, y la clase trabajadora informal creció sustancialmente, tanto en número como en proporción de la fuerza de trabajo urbana. Paralelamente, las políticas de desregulación erosionaron los beneficios del

empleo formal, al achicar la brecha entre trabajadores informales y formales respecto a la seguridad laboral. Cifras oficiales sugieren que, en la región en su conjunto, el empleo informal urbano creció 56% entre 1980 y 1987 a una tasa anual de 6.6%, con los incrementos más sustanciales producidos en México y Brasil (Oliveira y Roberts, 1991). En una sociedad donde el eje principal de la integración social fue el mercado de trabajo, una crisis en éste representa una crisis de integración social.

Al mismo tiempo, el Estado enfrentó importantes problemas presupuestarios, y restringió el gasto social. La magnitud y el ritmo de la crisis de la seguridad social en América Latina dependió en gran medida de la edad del sistema de seguridad social y de su grado de evolución. Los sistemas más antiguos y desarrollados, como los de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, fueron los primeros en padecer inestabilidad financiera debido a sus altos costos e inadecuadas ganancias. La rápida universalización de la cobertura, así como sus elevados costos, hicieron al caso de Costa Rica similar al de los países pioneros, a pesar del posterior desarrollo de su sistema de seguridad social. El grupo intermedio de países, como México, Panamá y Perú, tuvo una situación más estable debido a su más limitada cobertura. El último grupo de países —básicamente los centroamericanos— cubrió a una pequeña minoría de la población y en consecuencia éstos experimentaron una situación financiera menos crítica (Mesa-Lago 1997). Así, mientras que los países pioneros tuvieron una cobertura más universal, pero enfrentaron problemas financieros, los países intermedios y particularmente los de desarrollo lento cubrieron a una minoría de la población pero tuvieron una mejor situación financiera.

Por otro lado, los procesos de democratización han convertido a los derechos de ciudadanía en un asunto prioritario en América Latina. Los nuevos movimientos sociales, en numerosos países de la región, luchan por los derechos individuales y sociales y por las garantías para acceder a los mismos, y socavan las tradicionales relaciones clientelares y de cooptación características de las relaciones Estado-sociedad. Las alianzas entre las élites nacionales y las agencias supranacionales de regulación económica se encuentran sometidas a las presiones provenientes de la creciente hegemonía de los mercados y de la intensificación de las demandas redistributivas y de

combate a la pobreza, demandas que no emergen sólo como resultado de la apertura de nuevos espacios para la participación popular, sino también de la expansión de los derechos de ciudadanía en un contexto político competitivo y de la lógica de una democracia procedimental (Smith y Korzeniewicz, 1997).

Las agencias supranacionales, tales como el Banco Mundial, son frecuentemente percibidas como entidades centradas exclusivamente en la imposición de políticas tendientes a promover la eficiencia y la acumulación capitalista. Sin embargo, dichas organizaciones también están buscando estrategias para el diseño de políticas que aseguren el éxito de la reestructuración económica por medio del establecimiento de niveles mínimos de bienestar social. En la búsqueda de tales estrategias, estas agencias han desarrollado a menudo una estrecha relación con organizaciones no gubernamentales en países periféricos y semiperiféricos.

En un contexto de altos niveles de pobreza, existe una urgente necesidad de políticas sociales y de provisiones públicas de bienestar social capaces de promover la integración social mediante la provisión de servicios que disminuyan las desigualdades de oportunidades, ya sea en educación, salud o seguridad social. El modelo emergente de políticas sociales, con su énfasis en políticas focalizadas, no promueve un proceso de construcción y extensión de la ciudadanía social, ya que el papel de la política social no puede limitarse a funciones residuales y orientadas exclusivamente a la fase final de la pobreza, ignorando sus causas. Al mismo tiempo, las fuentes informales, como la familia, la comunidad y el sector compuesto por asociaciones voluntarias, tienen una capacidad limitada para la provisión de servicios sociales, lo que implica que el Estado no puede y no debería renunciar a su función y obligación de promover derechos de ciudadanía y participación. Sin embargo, en el actual escenario de austeridad fiscal y de fuerte influencia de intereses del sector privado sobre el Estado, la expansión de la ciudadanía no puede ser promovida de manera efectiva exclusivamente por éste. Las iniciativas y movimientos emergentes de los diversos actores sociales pueden desempeñar un papel significativo modelando la agenda democrática.

La cuestión básica, como destaca Reis (1996), no se refiere a la fuerza de las acciones desarrolladas por el Estado o a su tamaño, sino a la necesidad de un Estado inevitablemente complejo y activo,

abierto, socialmente sensible y democrático en sí mismo. La tarea clave, entonces, no es limitar la acción del Estado, sino reconstruirlo en el modo apropiado.

recibido en junio de 1998

aceptado en julio de 1998

## BIBLIOGRAFÍA

- ABEL, CH. y C. LEWIS, "Introduction", en CH. ABEL y C. LEWIS (eds.), *Welfare, Poverty and Development in Latin America*, Londres, The MacMillan Press, 1993.
- ALBALA-BERTRAND, J., "Evolution of Aggregate Welfare and Development Indicators in Latin America and the OECD, 1950-85", en CH. ABEL y C. LEWIS (eds.), *Welfare, Poverty and Development in Latin America*, Londres, The MacMillan Press, 1993.
- BARBALET, J., *Citizenship. Rights, Struggle, and Class Inequality*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1988.
- BECCARÍA, L. y N. LÓPEZ, "El debilitamiento de los mecanismos de integración social", en L. BECCARÍA y N. LÓPEZ (comps.), *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF/Losada, 1996.
- CASTELLS, M. y A. PORTES, "World Underneath: The Origins, Dynamics and Effects of the Informal Economy", en A. PORTES, M. CASTELLS y M. BENTON (eds.), *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University Press, 1989, pp. 11-37.
- COLLIER, R. y D. COLLIER, *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- CORAGGIO, J., "Del sector informal a la economía popular", en J. CORAGGIO, E. PRADILLA, L. RUIZ y M. UNDA, *Más allá de la informalidad*, Quito, Ciudad, 1995, pp. 9-27.
- DÍAZ, A., *Restructuring and the New Working Classes in Chile. Trends in Waged Employment, Informality and Poverty, 1973-1990*, Ginebra, United Nation Research Institute for Social Development, 1993.

- \_\_\_\_\_, "New Developments in Economic and Social Restructuring in Latin America", en W. SMITH y R. KORZENIEWICZ (eds.), *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Miami, University of Miami, North-South Center Press, 1997, pp. 21-36.
- DRAIBE, S., "Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latinoamericano", *Lua Nova*, núm. 31, 1993.
- \_\_\_\_\_, y M. ARRETCHÉ, "Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Brasil", en D. RACZYNSKI (ed.), *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*, Santiago de Chile, CIEPLAN/BID, 1995.
- ESPING-ANDERSEN, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, UK, Polity Press, 1990.
- FLEURY, S., *Estado sem cidadãos. Seguridade social na América Latina*, Río de Janeiro, Fiocruz, 1994.
- FRASER, N. y L. GORDON, "Civil Citizenship against Social Citizenship?", en B. VAN STEERBERGEN (ed.), *The Condition of Citizenship*, Londres, Sage Publications, 1994, pp. 90-107.
- FRIEDMANN, J., "The Dialectic of Reason", *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 13, Oxford, 1990, pp. 217-236.
- GARCÍA DELGADO, D., *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, FLACSO/Grupo Editorial Norma, 1994.
- GORTARI, H. DE y A. ZICCARDI, "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994", en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, PyV Editores/Instituto Mora/UNAM/FLACSO, 1996.
- GRASSI, E., "Argentina: Las políticas sociales y la cuestión del trabajo", documento presentado en las Jornadas Internacionales sobre Estado y Sociedad "Las nuevas reglas del juego", Buenos Aires, 1996.
- HABERMAS, J., "Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe", en R. BEINER (ed.), *Theorizing Citizenship*, Albany, State University of New York Press, 1995, pp. 255-282.
- HART, K., "Informal Income Opportunities and Employment in Ghana", *Journal of Modern African Studies*, núm. 11, 1973, pp. 61-89.
- INFANTE, R. y E. KLEIN, "Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990", *Revista de la CEPAL*, núm. 45, Santiago de Chile, CEPAL, 1991, pp. 129-144.

JELIN, E., "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad", en E. JELIN y E. HERSHBERG (coords.), *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1996, pp. 113-130.

\_\_\_\_\_, "Emergent Citizenship or Exclusion? Social Movements and Non-Governmental Organizations in the 1990s", en W. SMITH y R. KORZENIEWICZ (eds.), *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Miami, University of Miami, North-South Center Press, 1997, pp. 79-101.

KORZENIEWICZ, R., "The Deepening Differentiation of States, Enterprises, and Households in Latin America", en W. SMITH y R. KORZENIEWICZ (eds.), *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Miami, University of Miami, North-South Center Press, 1997, pp. 215-250.

MALLOY, J. y C. PARODI, "Politics, Equity and Social Security Policy in Brazil: A Case-Study of Statecraft and Citizenship, 1965-85", en CH. ABEL y C. LEWIS (eds.), *Welfare, Poverty and Development in Latin America*, Londres, The MacMillan Press, 1993.

MARSHALL, T. H., "Citizenship and Social Class", en T. H. MARSHAL y T. BOTTOMORE (eds.), *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press, 1992 (1950).

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R., "Los programas de combate a la pobreza en Argentina", en D. RACZYNSKI (ed.), *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*, Santiago de Chile, CIEPLAN/BID, 1995.

MARTÍNEZ, J. y A. DÍAZ, *Chile. The Great Transformation*, Ginebra, The Brooking Institution/The United Nations Research Institute for Social Development, 1996.

MENA, D., "Las reformas a los códigos laborales en El Salvador", en M. WANNÖFFEL (coord.), *Ruptura en las relaciones laborales*, Caracas, Nueva Sociedad/Fundación Friedrich Ebert, 1995.

MESA-LAGO, C., *La seguridad social y el sector informal*, Santiago de Chile, OIT/PREALC, 1990.

\_\_\_\_\_, "Protection for the Informal Sector in Latin America and the Caribbean by Social Security or Alternative Means", en V. TOKMAN (ed.), *Beyond Regulation. The Informal Economy in Latin America*, Boulder-Londres, ILO/Lynner Rienner Publishers, 1992, pp. 169-206.

- \_\_\_\_\_, M. CRUZ-SACO, y L. ZAMALLOA, "Determinants of Social Insurance/ Security Costs and Coverage: An International Comparison with Focus on Latin America", en CH. ABEL y C. LEWIS (eds.), *Welfare, Poverty and Development in Latin America*, Londres, The MacMillan Press, 1993.
- \_\_\_\_\_, R. CÓRDOVA MACÍAS y C. LÓPEZ, *El Salvador: diagnóstico y propuesta de reforma de la seguridad social*, El Salvador, Centro Internacional para el Desarrollo Económico/Funda Ungo/Fundación Friedrich Ebert, 1994.
- \_\_\_\_\_, "Social Welfare Reform in the Context of Economic-Political Liberalization: Latin American Cases", *World Development*, Oxford, Reino Unido, vol. 25, núm. 4, 1997, pp. 491-517.
- MEZZERA, J., "Notas sobre la segmentación de los mercados laborales urbanos", PREALC, núm. 289, Santiago de Chile, 1987.
- OLIVEIRA, O. y B. ROBERTS, *Urban Development and Social Inequality in Latin America*, Austin, The University of Texas at Austin, Population Research Center Papers, 1991.
- PÉREZ SÁINZ, J. P., "Central American Men and Women in the Urban Informal Sector", *Journal of Latin American Studies*, Londres, vol. 26, núm. 2, 1994, pp. 431-448.
- PORTES, A. y J. ITZIGSOHN, "The Party or the Grassroots: A Comparative Analysis of Urban Political Participation in the Caribbean Basin", en W. SMITH y R. KORZENIEWICZ (eds.), *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Miami, University of Miami, North-South Center Press, 1997, pp. 187-212.
- PREALC, *Dinámica del subempleo en América Latina*, Santiago de Chile, OIT/PREALC, 1981.
- \_\_\_\_\_, *Mercado de trabajo en cifras. 1950-1980*, Santiago de Chile, OIT/PREALC, 1982.
- \_\_\_\_\_, *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, Santiago de Chile, OIT/PREALC, 1991.
- RAZCZYNSKI, D., "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: diagnóstico y lecciones de política", en D. RAZCZYNSKI (ed), *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*, Santiago de Chile, CIEPLAN/BID, 1995.
- RAZETO, L., "Economía de solidaridad y organización popular", en F. FORNI y J. SÁNCHEZ (comps.), *Organizaciones económicas populares. Más allá de la informalidad*, Buenos Aires, SCCPH, 1990, pp. 127-140.

- REIS, F., "Ciudadanía, estado y mercado. Democracia social y democracia política en el proceso de transformación capitalista", en Centro de Estudios Sociológicos (ed.), *Modernización económica, democracia política y democracia social*, México, El Colegio de México, 1993.
- \_\_\_\_\_, "Civismo, intereses y ciudadanía democrática", en E. JELIN y E. HERSHBERG (coords.), *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1996, pp. 131-147.
- ROBERTS, B., "The Informal Sector in Comparative Perspective", en M. SMITH (ed.), *Perspectives on the Informal Economy*, Monographs in Economic Anthropology, núm. 8, Landham-Londres, University Press of America/Society for Economic Anthropology, 1990.
- \_\_\_\_\_, "The Changing Nature of Informal Employment: The Case of Mexico", en G. STANDING y V. TOKMAN (eds.), *Towards Social Adjustment*, Ginebra, ILO, 1991.
- \_\_\_\_\_, "The Social Context of Citizenship in Latin America", *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford, Reino Unido, vol. 20, núm 1, 1996, pp. 38-65.
- \_\_\_\_\_, "Social Citizenship and Social Policy in Latin America", documento presentado en la SSRC Workshop on Social Citizenship in Central America, Jalisco, México, 1997.
- ROSENBLUTH, G., "Informalidad y pobreza en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 52, Santiago de Chile, 1994, pp. 157-178.
- SANTOS, W., *Cidadania e justiça*, Río de Janeiro, Editora Campus, 1979.
- SCHURMAN, F. y E. HEER, *Social Movements and NGOs in Latin America. A Case Study of the Women's Movement in Chile*, Saarbrucjen, Alemania, Breitenbach Verlag, 1992.
- SMITH, P. y P. KORZENIEWICZ, "Latin America and the Second Great Transformation", en W. SMITH y R. KORZENIEWICZ (eds.), *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Miami, University of Miami, North-South Center Press, 1997, pp. 1-20.
- SOLLIS, P., "Welfare in Nicaragua: The Somocista and Sandinista experiences compared", en CH. ABEL y C. LEWIS (eds.), *Welfare, Poverty and Development in Latin America*, Londres, The MacMillan Press, 1993.
- SORIA, V., "La crisis de la protección social en México. Un análisis de largo plazo con énfasis en el periodo 1971-85", en E. GUTIÉRREZ GARZA (coord.),

*Testimonios de la crisis. La crisis del Estado de bienestar*, México, Siglo XXI Editores, 1988.

TOKMAN, V., *Dinámica del mercado de trabajo urbano. El sector informal urbano en América Latina*, Madrid, OIT/PREALC, 1977.

———, “The Informal Sector in Latin America: From Underground to Legality”, en G. STANDING y V. TOKMAN (eds.), *Towards Social Adjustment*, Ginebra, ILO, 1991.

TORRE, J., “The politics of transformation in historical perspective”, en W. SMITH y R. KORZENIEWICZ (eds.), *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Miami, University of Miami, The North-South Center Press, 1997.

TREJOS, J., “Costa Rica: la respuesta estatal frente a la pobreza. Instituciones, programas y recursos”, en D. RACZYNSKI (ed.), *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*, Santiago de Chile, CIEPLAN/BID, 1995.

TURNER, B., “Outline of a Theory of Citizenship”, *Sociology*, vol. 24, núm. 2, 1990, pp. 189-217.

———, *Citizenship and Capitalism. The Debate over Reformism*, Londres, Allen & Unwin, 1986.

WORLD BANK, *Poverty Alleviation and Social Investment Funds. The Latin American Experience*, World Bank Discussion Papers, núm. 261, Washington, D. C., 1994.

———, *Republic of Nicaragua: Poverty Assessment*, Reporte núm. 14038-NI, Washington, D. C., 1995a.

———, *Guatemala: An Assessment on Poverty*, Reporte núm. 12313-GU, Washington, D. C., 1995b.