

**Solidaridad e instituciones
en América Latina:**
**pensar desde la necesidad,
crear desde el deseo**

Cecilia Güemes (coord.)

Solidaridad e instituciones en América Latina: pensar desde la necesidad, crear desde el deseo

Cecilia Güemes (coord.)

Quim Brugué

Agustina Corica

César N. Cruz-Rubio

Vicente Espinoza

Natalia Gherardi

Cecilia Güemes

Déborah Itriago

José Luis Martí

Nery Rauch

Fundación Carolina, abril 2025

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca, 8. 4ª planta
28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://www.instagram.com/Red_Carolina)

REALIZACIÓN GRÁFICA:
Calamar Edición & Diseño

ISBN: 978-84-09-70678-5
Depósito Legal: M-7289-2025

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



En esta edición se ha utilizado papel ecológico sometido a un proceso
de blanqueado ECF, cuya fibra procede de bosques gestionados de forma
sostenible.

Índice

Prólogo	7
<i>Érika Rodríguez Pinzón</i>	
Introducción	9
<i>Cecilia Güemes</i>	
1. Don Quijote contra los molinos de viento: del pacto social al contrato individual	17
<i>Quim Brugué</i>	
2. Presente y futuro de los tribunales de justicia	29
<i>José Luis Martí</i>	
3. Políticas anticorrupción. ¿Qué puede funcionar para combatir la corrupción sistémica en América Latina? Respuestas sistémicas de gobierno abierto e integridad pública	41
<i>César N. Cruz-Rubio</i>	
4. Educación y mercado de trabajo, ¿vínculo roto? Revisando el vínculo entre juventudes, educación y trabajo en América Latina	57
<i>Agustina Corica y Nery Rauch</i>	
5. Una “cura social” para la epidemia de la desigualdad	71
<i>Déborah Itriago</i>	
6. Defender a las mujeres y sus derechos ante la polarización como bandera: el caso de Argentina en una región amenazada	85
<i>Natalia Gherardi</i>	

7. Jóvenes: expectativas, narrativas y compromiso en relación a un nuevo pacto social	97
<i>Vicente Espinoza</i>	
8. Construir solidaridad desde los espacios públicos: condiciones de posibilidad y pautas de intervención estatal	111
<i>Cecilia Güemes</i>	
Relación de autores/as	123

Prólogo

Érika Rodríguez Pinzón

Directora de la Fundación Carolina

La necesidad de redefinir el contrato social se ha convertido, desde mediados de la década de 2010, en una constante de la reflexión y el rediseño de las políticas públicas en América Latina, al igual (por cierto) que en la Unión Europea. A la frustración de expectativas —y consecuente enojo— de las clases medias latinoamericanas, se sumó en 2020 el profundo impacto de la pandemia en términos socioeconómicos, y la crisis bélica (e inflacionaria) que dos años después azotó al continente europeo. Este contexto ha ahondado en la erosión de la confianza ciudadana hacia los valores e instituciones democráticas al punto incluso de eclipsar el estandarte del progreso como premisa básica de la cohesión social. Por si fuese poco, el desencanto se ha traducido en una emocionalidad “aflicta” que, en el mejor de los casos, conduce a la apatía política y, en el peor, se encauza e instrumentaliza bajo discursos de odio que impulsan agendas “nostálgicas”, realmente regresivas.

Ante este panorama, la llamada a renovar el contrato social ha adquirido carácter de urgencia, toda vez que la expansión extremista amenaza no solo con revertir los avances sociales, sino que se encuentra ya desafiando al núcleo sustantivo de la democracia, radicado en el respeto a las instituciones y la defensa de los derechos humanos. En dicho empeño, conceptual y pragmático, se enmarca precisamente el propósito de este libro, que en rigor extiende el trabajo que desde 2023 viene liderando la profesora Cecilia Güemes, en su condición de investigadora de la Fundación Carolina.

Hace justo un año, en primavera de 2024, se publicó bajo su coordinación el primer resultado de este proyecto, plasmado en el volumen *Construir futuro: un contrato social para Iberoamérica*. En él se adelantaban las claves principales

de un enfoque que —compaginando equilibradamente descripción empírica y prescripción normativa— tiene la virtud de incorporar la dimensión “afectiva” como factor que, junto con el análisis racional, resulta decisivo en la rearticulación del contrato social. No está de más advertir que dicho prisma —sensible a nuestras pulsiones de miedo, pero también de esperanza o alegría— evoca conceptos como el de “amistad cívica”, “*amour de soi*” o “*sympathy*” que sustentaban la reflexión política ya en el pensamiento clásico.

Ahora bien, además de esta “mirada emocional”, el proyecto de Cecilia Güemes ha puesto el énfasis igualmente en la inclusión de diversas capas y ángulos —de género, de juventud, de minorías invisibilizadas—, ausentes en las primeras versiones de un “contrato social” voluntariamente universalista, pero en gran medida excluyente. Tal es la apuesta por un nuevo pacto inclusivo, verdaderamente igualitario y justo, cuya construcción debe aglutinar la diversidad de todas las voces convocadas a contribuir solidariamente al “bien común”.

Con dichos mimbres, este segundo volumen, en el que ha participado un equipo de investigación de primer orden, nos presenta un elenco de propuestas muy concretas —referidas a las instituciones públicas, la justicia, la lucha anticorrupción, o los ámbitos educativos y sanitarios— que no escatima el debate de fondo: aquel que apunta a la configuración de narrativas que reviertan las tendencias reaccionarias del presente. Y ello, en tanto a todo diagnóstico preciso (del que este libro está repleto), debe acompañarle una programática inspiradora, simbólica, de recuperación del espacio público, que incentive la acción colectiva en sociedades que —cuando menos en Iberoamérica— están muy lejos de haber perdido la confianza en el futuro; esto es: en el progreso.

Bajo esta estela, el área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina sigue y seguirá trabajando desde la reflexión más rigurosa para repensar estrategias, diseñar fórmulas, y proponer medidas y políticas destinadas al fortalecimiento institucional y la convivencia pública iberoamericana, en línea con el “Programa Democracia” de la Cooperación Española, orientado justamente a renovar el contrato social —en su dimensión política, pero también socioeconómica— de acuerdo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Introducción

Cecilia Güemes

En este libro referimos al contrato social como un atajo y recurso lingüístico porque, aunque su uso es debatible, nos sirve en un doble sentido: articular normativamente un deseo y diseñar una estrategia política. Repensar el contrato social nos habilita un espacio desde el que reflexionar y proponer un proyecto de emancipación colectiva adaptado a los contextos, demandas, necesidades y realidades de las sociedades iberoamericanas. En otras palabras, aprovechamos esta idea para contrarrestar esa creencia tan generalizada que sugiere que América Latina no tiene remedio ni arreglo y, en su lugar, contraponer caminos políticos que nos conduzcan a combatir las violencias que acechan la libertad, achicar las brechas y desigualdades que amenazan la igualdad, y desmontar los resentimientos que conspiran contra la fraternidad.

En esta compilación de trabajos dirigimos la mirada a: i) el acuerdo moral que nos articula como colectivo; ii) las responsabilidades que supone vivir juntos, y iii) el rol que queremos que asuma el Estado. Estas tres cuestiones tienen interés académico, pero también traducen interrogantes que circulan de forma frecuente en la conversación pública. ¿Debemos sentirnos responsables por la suerte ajena? ¿Quién “merece” justicia? ¿Quién debe responder y a quiénes prestar esa atención? ¿Cuál debe ser la medida de nuestro compromiso y la solidaridad que se espera? ¿Cómo vivir en común en sociedades alteradas, fragmentadas y polarizadas? ¿Qué renuncias se está dispuesto a aceptar para vivir con otros? ¿Cómo se ordenan las prioridades políticas y se construye un programa de gobierno con vocación de futuro?

Necesitamos un acuerdo moral, pero también políticas públicas capaces de distribuir la carga de la solidaridad de modo justo en democracias debilitadas y con altos niveles de desconfianza institucional y social. Preocupada por las

derivas de nuestras sociedades modernas, Jane Mansbridge (2021) se preguntaba: ¿está acaso en el menú otra forma de democracia que no sea la adversaria?, ¿seremos capaces de imaginar algo distinto? Nuestras democracias, además de ser instituciones que pueden escuchar y gestionar el conflicto, deberían cultivar el sentimiento que nos une y promover la cultura del compromiso y la empatía. Las simpatías por destinos comunes basadas en un reconocimiento de las vulnerabilidades que nos atraviesan son clave para regenerar la democracia y esta debe aspirar tanto al consenso como al conflicto aclarado. En caso contrario, nos condenamos a la bancarrota moral.

Identificar las responsabilidades que nos debemos unos a otros se vincula con los sentidos de pertenencia y obligaciones mutuas, y con las ideas de justicia. Para que los individuos de una comunidad se responsabilicen moralmente entre sí, deben reconocerse mutuamente “como alguien igual que yo”. El sentido humano de obligación es parte integral de la naturaleza ultracooperativa de los seres humanos y ello se traduce en obligaciones prescriptivas —esto es, en participar en ciertas conductas positivas y beneficiosas como ayudar a otros que lo necesitan—, y en obligaciones proscriptivas, es decir, en no participar en ciertas conductas negativas y dañinas (Tomasello, 2020; Anderson *et al.*, 2020). Por su parte, como nos recuerda Emanuelle Barozet (2022), los juicios de justicia no existen en abstracto sino que los individuos los plantean en situaciones concretas de su vida cotidiana. La justicia es una exigencia social frente a la distribución y redistribución de los bienes y recursos de la sociedad. Si las definiciones de solidaridad social que construimos son estrechas o excluyentes, se convertirán en caldo de cultivo de resentimiento e indignación. Por ello, políticas de fraternidad que construyan el sentimiento de responsabilidad hacia los demás son condiciones previas para la justicia.

En la definición de quién debe asumir qué, toca hablar del rol del Estado, de su margen de compromiso (si más, menos o nada) y de dónde es necesario que existan políticas públicas. Cuando no existen instituciones estatales capaces de proteger derechos y neutralizar poderes concurrentes y dominantes, las personas se sienten desamparadas, no tienen derecho a tener derechos. El Estado es un anhelo para buena parte de la ciudadanía en América Latina, algo que se imagina, que se espera y que se busca construir materialmente para responder a la injusticia (García Villegas, 2017; Dávila, 2020). Pensar al Estado como escudo de los débiles y disciplinador de los fuertes tiene mucho sentido si recordamos que, en América Latina, las desigualdades y brechas se retroalimentan. Combatir la pobreza es urgente y necesario, pero recortar las desigualdades y frenar a los poderes

fácticos que se quieren imponer en un territorio debe ser también una prioridad en la agenda. Las desigualdades generan resentimientos y reducen las posibilidades de experimentarse como comunidad política.

La solidaridad como condición necesaria para impulsar la libertad y la igualdad es el punto de partida del libro que presentamos. Se trata de un esfuerzo colectivo por proponer desde lo que duele pero se quiere cambiar, de combatir el escepticismo que tiñe conversaciones en ámbitos domésticos y públicos, de trocar la resignación a un presente de placeres efímeros y a un futuro amenazante, encontrando objetivos para la acción colectiva. Para ello, los capítulos realizan un triple movimiento: i) explicar lo que no funciona, lo que no gusta, lo que frustra; ii) examinar las causas y razones por las que va mal alguna cosa, y las dimensiones y los efectos de los problemas, y iii) discutir alternativas y proponer nuevas ideas para construir futuro, pero también presente. Con estilo propio, quien escribe a veces selecciona un enfoque normativo, otras veces prefiere brindar una exposición más empírico-descriptiva y otras apuesta por un abordaje prospectivo. Lo que todos los capítulos tienen en común es una mirada de diagnóstico crítico de la realidad social y política que vivimos en 2024 para, a partir de ahí, ofrecer una visión propositiva desde la que transformar.

Los tres primeros capítulos se lanzan en torno a tres premisas fundacionales del pacto social: la idea de ciudadanía, la garantía de justicia, y la integridad que se le reclama a quienes representan y asumen la autoridad. De forma sucesiva se analiza críticamente cómo la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas se puede pervertir o marginalizar; cómo los tribunales judiciales pueden desprestigiarse y convertirse en actores políticos en vez de garantes del equilibrio de poderes, y cómo la corrupción sistémica compromete la confianza en las autoridades públicas.

Los capítulos cuarto y quinto se enfocan en la educación y la salud, dos pilares clásicos del bienestar social y promotores del progreso colectivo. Son trabajos que analizan las promesas incumplidas y las frustraciones que arrojan las políticas sectoriales tal como son concebidas e implementadas, a la vez que enlistan los desafíos y retos desde los cuales se pueden imaginar modelos alternativos más efectivos en términos de creación de igualdad y bienestar social.

El sexto trabajo introduce la igualdad de género como un asunto que no formaba parte del contrato original pero que hoy entra con fuerza en la agenda pública. Un nuevo contrato social debe ser capaz de introducir nuevos asuntos y no solo responder a lo que quedó pendiente del viejo contrato o a actualizar las estrategias para conseguir dichos objetivos. Se trata de un capítulo muy

actual y sugerente en un contexto en el que las extremas derechas buscan desmantelar derechos y conquistas feministas.

El séptimo y octavo capítulo reclaman la atención sobre cómo construir apoyo y legitimidad para el nuevo contrato social. El capítulo octavo se centra en un colectivo al que se busca comprometer, seducir y sumar al pacto social, y sobre el que se habla mucho pero se conoce poco: la generación joven. Se exploran sus inquietudes, demandas, frustraciones y desapego con los principios del contrato social para entender por dónde debería trabajarse para revertir la brecha intergeneracional. En el noveno capítulo, nos referimos a los lugares o espacios desde los que construir responsabilidad con el destino ajeno y los sentidos de pertenencia. Específicamente, interesa conocer cómo el Estado puede incentivar el uso de espacios públicos y, desde ahí, generar apoyo social a políticas de redistribución y solidaridad.

El primer capítulo lo firma Quim Brugué. Tomando como referencia la evolución histórica del pacto social en Occidente, y su relevancia en términos de igualdad, el autor analiza la importancia de la participación ciudadana dentro de la democracia. Tras destacar su uso instrumental como estrategia de desresponsabilización, clientelización, entretenimiento o distracción por parte de poderes públicos deslegitimados, se pregunta: ¿generó la participación ciudadana un efecto placebo en el contrato social posterior a la crisis del estado de bienestar? Preocupado por la dimensión individualizadora que asumen en estos tiempos la participación, la democracia y el propio pacto social, explica cómo la democracia directa y agregativa se condice con una creciente mercantilización de las relaciones entre gobernantes y gobernados, que maximiza la soledad, la búsqueda del interés particular, y dificulta un diálogo colectivo capaz de renovar el pacto social y construir fraternidad. Frente a ello propone combatir las lógicas que nos separan y nos individualizan, y reforzar instancias de diálogo y acción colectiva desde los aprendizajes que nos deja la experiencia reciente de cómo buenas iniciativas se pueden pervertir si no estamos atentos o desactivamos el Estado y remercantilizamos el bienestar social.

El segundo aporte es de José Luis Martí y se centra en las presiones que enfrentan los sistemas judiciales en España y América Latina. Así, se preocupa por repensar su organización y su funcionamiento en nuestros Estados democráticos de derecho como clave de apoyo del nuevo contrato social en cuanto actor encargado de resolver los conflictos, aplicar el Derecho y ejercer de contrapeso a los otros poderes. El trabajo se enfoca en tres retos: i) la politización de la justicia y la judicialización de la política, cuyo efecto más visible es la ge-

neralización del llamado *lawfare*; ii) la profunda transformación digital de los sistemas judiciales, a través del despliegue de la inteligencia artificial (IA) y el *blockchain*, entre otras tecnologías, y iii) la expansión del ordenamiento jurídico transnacional, internacional y global, y el impacto que ello tiene en la soberanía de nuestros Estados.

El tercer capítulo lo elabora César Cruz Rubio. En él aborda la corrupción en América Latina y las estrategias diseñadas para combatirla, destacando la necesidad de administraciones públicas íntegras y eficaces como base para un nuevo contrato social. Se argumenta que, ante un problema sistémico, las respuestas deben ser igualmente sistémicas. Analizando herramientas como los pactos de integridad, las plataformas de seguimiento del gasto público, las contrataciones abiertas y los sistemas de integridad institucional, se propone una herramienta que permita medir y monitorizar la ambición sistémica de las iniciativas gubernamentales contra la corrupción. Se concluye que para enfrentar este desafío se requiere comprender profundamente el contexto, los actores y las redes de corrupción, así como integrar estrategias de apertura gubernamental e integridad pública para lograr acciones más efectivas y robustas.

El capítulo de Agustina Corica y Nery Rauch reflexiona sobre el vínculo de las juventudes con la educación y el trabajo, y se pregunta: ¿dónde queda la relación del mercado de trabajo con los recursos y oportunidades disponibles?, ¿qué lugar ocupan la educación y el trabajo en la configuración de un nuevo contrato social para las juventudes latinoamericanas? Para ello ilustra cómo, pese a los progresos que América Latina hizo en materia de cobertura educativa, la educación dejó de ser el pasaporte a la movilidad social ascendente y pasó a convertirse en una herramienta que únicamente permitía conservar el espacio social de origen. Constatando las dificultades de las juventudes para vincularse con el mercado laboral —dada la elevada y persistente tasa de informalidad—, el trabajo se pregunta cómo se puede avanzar en una educación relevante para el empleo y sin generar nuevas exclusiones (pese a las desigualdades estructurales propias del capitalismo y atendiendo a las especificidades de una región constituida por países periféricos). La ilusión es que la educación nuevamente pueda ser un eje central en los procesos de estructuración social.

El capítulo quinto lo firma Déborah Itriago. En él se analiza cómo las desigualdades en salud —que esconden y se derivan de otras desigualdades sociales estructurales— representan un profundo quiebre con dicho contrato social. La fractura social nos condena a vivir a todos en entornos cargados de polarización, crispación, conflictividad e incertidumbre. Consciente de ello, la autora presta

mayor atención al enfoque de la medicina social y salud colectiva latinoamericana, denominado “Determinación Social del Proceso Salud-Enfermedad”. Su propósito consiste en entender las desigualdades en salud, cuestionar los abordajes más conservadores, deterministas o que se centran en el “estilo de vida”, y explicar así los resultados de los sistemas sanitarios con un acceso y cobertura segmentada, fragmentada e injusta como el de América Latina. El capítulo nos recuerda la importancia de recuperar los determinantes estructurales en la explicación de cómo funcionan los sistemas de salud y en la búsqueda de reformas y de reestructuración de los modelos actuales.

El sexto capítulo, de Natalia Gherardi, parte de la preocupación y la alarma que se generan cuando se constata que los avances que se creían consolidados en las relaciones sociales de género —y que parecían no tener marcha atrás— entran en crisis en un contexto regional y global donde las extremas derechas se consolidan. Con cuestionamientos a la autonomía reproductiva, la negación del aporte de las mujeres a la economía, y de la paridad en la representación política como un valor para la democracia, el trabajo propone estrategias para defender lo conseguido y seguir avanzando. Esto supone un compromiso por parte de los Estados e instancias internacionales para monitorizar el cumplimiento de tratados y la efectiva realización de los derechos, así como para apostar por el enriquecimiento del diálogo constructivo con quienes consumen desinformación (o se sienten distantes y no afectados), mantener los esfuerzos judiciales que garanticen la implementación de las leyes igualitarias, y tender redes de colaboración entre actores. El nuevo contrato social y la democracia tienen que ser feministas, esto es, igualitarios y justos.

El séptimo trabajo lo firma Vicente Espinoza y se centra en los jóvenes, destacando cómo el nuevo pacto puede ofrecer un correlato en su transición hacia la vida adulta brindando soporte al logro de autonomía. La actual juventud latinoamericana experimentó un periodo de relativa prosperidad, coincidente con la “bonanza de las *commodities*”, pero se encuentra hoy frente a problemas estructurales no resueltos, que hacen menos auspicioso su futuro y con gobiernos sin recursos para sostener sus programas de inclusión, de modo que se enfrentan a una promesa rota de inclusión social. El pacto social, desde el punto de vista de los jóvenes será evaluado por su capacidad para reducir el efecto de instituciones excluyentes —principalmente la corrupción—, que aparecen asociadas con la reproducción de los privilegios que brinda la posición social.

El último trabajo es de autoría propia y busca dar continuidad, profundidad y precisión a la idea de construir solidaridad y responsabilidad para con el otro

desde el encuentro presencial. En esta línea, se explora bajo qué condiciones los espacios públicos pueden servir para dar visibilidad a lo que nos enfrenta y a lo que nos une, a las vulnerabilidades que nos atraviesan y a las interdependencias que nos definen; asimismo se examina cómo, por el contrario, los espacios públicos pueden volverse contrarios al desarrollo de solidaridades. Sin sentidos colectivos de pertenencia social es difícil que se apoyen políticas redistributivas que contribuyan al reconocimiento de las diferencias, construyan igualdad desde allí y repartan el poder consolidando una ciudadanía plena. Lejos de proponer un marco teórico que seduzca las mentes, se plantea suscitar compromiso desde la copresencia de los/as otros/as, pero no de manera naif o ilusoria, sino identificando y describiendo las condiciones materiales que hacen de los espacios públicos un lugar de encuentro, de cruce de suerte, de generación de sentimientos de pertenencia colectiva. El capítulo concluye con pautas para que el Estado desarrolle políticas en favor de espacios públicos de socialización informal capaces de construir responsabilidades y solidaridades mutuas.

Desde esta compilación y grupo de trabajo se da continuidad a una reflexión que se abrió en el año 2023 y que se materializó en un primer libro en 2024. El contrato social sigue pendiente de configuración y su renovación requiere volver sobre cuestiones que no lograron saldarse, incluir nuevos asuntos, y encontrar nuevas formas de crear solidaridad y responsabilidad por destinos colectivos. A riesgo de aburrirnos, seguimos insistiendo sobre estos asuntos hasta que se hagan costumbre, y se acompañen de políticas públicas que incluyan en sus metas y objetivos acciones claras y concretas que avancen en la libertad, la igualdad y la fraternidad de las personas que integran nuestras sociedades.

Referencias bibliográficas

- ANDERSON, R. A.; RUISCH, B. C., y PIZARRO, D. A. (2020): “Differentiating between different forms of moral obligations”, *Behavioral and Brain Sciences*, 43: 57. Doi: 10.1017/S0140525X19002589.
- BAROZET, E.; SAINSAULIEU, I.; CORTESERO, R., y MÉLO, D. (2022): *Where Has Social Justice Gone? From Equality to Experimentation*, Londres, Palgrave Macmillan Cham.
- DÁVILA CONTRERAS, M. X. (2020): “El anhelo del Estado: lideresas sociales y estado local en Montes de María, Colombia”, tesis de maestría en Sociología, Universidad de los Andes.

- GARCÍA VILLEGAS, M. (2017): *El Orden de la Libertad*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica.
- GÜEMES, C. (coord.) (2024): *Construir futuro: un contrato social para Iberoamérica*, Madrid, Fundación Carolina.
- MANSBRIDGE, J. (2021): *Democracia, Amistad y pugna*, Barcelona, Gedisa.
- TOMASELLO, M. (2020): "The moral psychology of obligation", *Behavioral and Brain Sciences*, 43. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0140525X19001742>.

1. Don Quijote contra los molinos de viento: del pacto social al contrato individual

Quim Brugué

Introducción

La democracia libró su batalla contra el fascismo durante la primera mitad del siglo XX, y su victoria se tradujo en la aparición del modelo de estado de bienestar y democracia liberal, que se convirtió en una realidad para algunos países y en una aspiración para otros muchos. Una victoria que, al menos hasta los años ochenta, cuando ya se reconoce sin ambages la crisis del modelo, generó tres décadas de crecimiento económico y bienestar social, un milagro que se basaba en un pacto social y en las estrategias políticas que este implicaba.

Un profesor de pensamiento político solía explicarnos (estábamos en los años noventa) que la estabilidad y la viabilidad del estado de bienestar se podía entender a partir de un pacto entre gobernantes y gobernados. Un acuerdo que habría funcionado adecuadamente —al menos en el contexto europeo— durante las tres décadas gloriosas. Este pacto consistía en un simple intercambio: nosotros, los gobernantes, prometemos proveer cada vez más y mejores servicios públicos y, a cambio, vosotros, los gobernados, prometéis limitar vuestra participación política al momento electoral y no interferir en el desarrollo eminentemente técnico de las políticas y los servicios públicos. Expresado de forma algo burda, un pacto que ofrecía bienestar a cambio de despolitización o, si se prefiere, indiferencia política. De hecho, algunos estudios de los años setenta valoraban los altos niveles de abstención en términos positivos, pues se interpretaban como una muestra de asentimiento y satisfacción por parte de la ciudadanía (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975).

Quizá la desmovilización política implícita en este pacto nos parezca un defecto del contrato social dominante durante aquellos años, pero resultaba más que aceptable para la mayoría de la población. En realidad, si lo pensamos bien, no se trataba de un mal intercambio. La ciudadanía —a diferencia de los estudiosos de ciencia política— suele priorizar aspectos como la salud, las infraestructuras, la educación o el acceso a actividades culturales; mientras, la participación política acostumbra a parecerle tediosa y poco conectada con sus preocupaciones cotidianas. Estas consideraciones deberían ser matizadas para el caso de América Latina, donde el contrato original que intercambiaba servicios y pasividad política nunca funcionó. La crisis de un contrato que no se aplicó, paradójicamente, está hoy legitimando opciones autoritarias que buscan las respuestas a las demandas de bienestar social más allá de una democracia que nunca les dio respuesta.

En ambos casos, se observa la participación política democrática desde la indiferencia que sustenta el modelo y, de esta manera, la propuesta de intercambiar más bienestar por menos participación puede entenderse mejor, incluso resultar atractiva. Y en la medida en que buena parte de la ciudadanía asumió este pacto, se fue generando un escenario político-administrativo donde, por un lado, la gestión tecnocrática se imponía a los debates democráticos, y, por otro, los hábitos participativos de la ciudadanía e incluso sus formas de movilización colectiva se iban desvaneciendo.

Este pacto, además, se traducía en la creciente centralidad e importancia, también numérica, de las llamadas nuevas clases medias. Autores como Ronald Inglehart estudiaron el fenómeno en profundidad, aunque ahora lo que nos interesa destacar es la progresiva aparición de una sociedad donde los extremos menguaban y el centro se ampliaba. Con todos los matices que queramos, se estaba creando una sociedad más igualitaria. La política fiscal y los propios servicios que ofrecía el estado de bienestar facilitaban, pues, una sociedad poco activa en términos de participación política, pero, al mismo tiempo, capaz de igualarnos y satisfacer un número creciente de necesidades y demandas de la ciudadanía.

Este modelo —este pacto— funcionó especialmente bien en algunos países de Europa occidental, mientras que en América Latina se convirtió más en una aspiración que en una realidad. No es extraño que fuera en América Latina donde se iniciaron las primeras iniciativas participativas o se contó con una sociedad civil más activa y comprometida. Frente al fracaso de los gobernantes a la hora de proveer más y mejores servicios, la ciudadanía respondía manteniendo la movilización y la participación política.

Sin embargo, desde finales de los años setenta y ya muy claramente durante los ochenta, este pacto estalló y se rompió en mil pedazos, incluso en los países de más tradición de *welfare state*. Desde entonces estamos observando la nueva situación con una mezcla de asombro y desconcierto. En aquel tiempo se abrió un interminable debate sobre las posibles alternativas al maltrecho estado de bienestar, a aquel pacto en el que el Estado nos prometía más bienestar y, por lo tanto, más libertad y más igualdad a cambio de menos participación política. En este sentido, el capítulo de Cecilia Güemes arranca compartiendo “las sensaciones de que hay algo que no funciona, de que estamos estancados o retrocediendo, de que las promesas de la ilustración solo se cumplieron para un grupo de personas, de que el futuro vuelve a ser distinto, de que cada uno debe velar por su propia vida”. Se acababa una coyuntura muy particular, en la que al lado de las políticas keynesianas se articuló un modelo de democracia minimalista, sustentada más por la confianza en la representación y en el conocimiento experto (democracia epistémica) que en la participación ciudadana y en el debate público¹.

Siguiendo con los argumentos de mi viejo profesor, frente a la crisis del estado de bienestar se nos estaban abriendo dos alternativas que podían ser interpretadas como dos nuevos pactos sociales. La primera, que se convirtió en dominante, se expresaba en los siguientes términos: nosotros los gobernantes desmontaremos los ineficientes Estados tecnoburocráticos de bienestar y los sustituiremos por una nueva maquinaria privada dotada de competencia y espíritu emprendedor; mientras que vosotros, los gobernados, dejaréis de ser usuarios pasivos de servicios públicos y os transformaréis en clientes y en accionistas de esta nueva y, ahora sí, bien engrasada maquinaria prestacional. Tan solo dos comentarios en relación con este pacto. En primer lugar, sus argumentos fueron dominantes y convencieron a la mayoría y, en segundo lugar, a pesar de su éxito ideológico y electoral, no solo incumplieron sus promesas, sino que el nuevo pacto se convirtió en generador de una diabólica combinación de menos bienestar y menos confianza política, un círculo vicioso del cual todavía no hemos sido capaces de salir².

En cualquier caso, en este capítulo nos interesa centrarnos en la segunda alternativa, que mi profesor exponía con una buena dosis de sarcasmo en los

¹ La literatura especializada sobre este punto de inflexión es oceánica, de manera que me limito a citar dos títulos clásicos y centrados en la dimensión democrática de la crisis del Estado de bienestar: Crouch (2004) y Urbinati (2014).

² La producción académica sobre este pacto gerencial es muy abundante, de manera que tan solo recomiendo tres textos seminales: Pollitt (1990), Clarke y Newman (1997), y Clarke, Gewirtz y McLaughlin (2000).

siguientes términos: nosotros, los gobernantes, nos sentimos ahora incapaces de seguir proporcionando más y mejores servicios a la ciudadanía, de modo que, para compensar, ofrecemos a los gobernados la magnífica posibilidad de participar. Así nacería, a partir de los noventa, según la irónica perspectiva de mi maestro, el interés sorpresivo e insistente por articular nuevas formas de participación ciudadana. Un pacto que, formulado en estos términos, no parece especialmente ventajoso, sobre todo si entendemos que aquello que interesa a la ciudadanía es más la educación de sus hijos o la salud de sus mayores que participar de procesos o espacios participativos.

El escenario estaba, pues, cambiando y no solo se modificaban los parámetros del pacto social sino que, al hacerlo en términos de menos garantías de bienestar a cambio de más oportunidades de participación, se estaba implícitamente revirtiendo la tendencia a mejorar la igualdad y a fomentar la posición dominante de las clases medias. Tanto el pacto privatizador como el pacto participativo, se traducían —por razones diferentes— en una pérdida de bienestar colectivo y, progresivamente, en una creciente desigualdad, que ya en el siglo XXI estallaría en dinámicas de polarización social, económica e ideológica³.

Desde el punto de vista de la democracia, este nuevo escenario suponía un reto de hondo calado, pues sabemos desde la época de Pericles que el funcionamiento de la democracia requiere de una ciudadanía formada por iguales y, sobre todo, cosa que se va deteriorando, de una ciudadanía comprometida con el bien común. Recuerdo otro profesor referente en mi formación académica, Josep Maria Vallès, que afirmaba que la pregunta más importante que podíamos hacernos en términos de pensamiento político a finales del siglo XX o principios del XXI era de sencilla formulación: ¿cuánta desigualdad puede soportar la democracia? Un interrogante que hace dos o tres décadas, en plena efervescencia de la apuesta por la democracia participativa, podía parecer extravagante pero que hoy, a la luz de la actual crisis de la democracia, toma todo su sentido y relevancia. En este mismo volumen, el capítulo de Déborah Itriago aporta interesantes reflexiones desde el punto de vista de la desigualdad en el ámbito de la salud.

Así pues, en los siguientes epígrafes, en primer lugar, analizaremos el nuevo pacto participativo que se propuso en los años noventa y, en segundo lugar, valora-

³Un libro referencial sobre la relación entre la evolución económica y los retos de la política democrática es el de Schäfer y Streeck (2013). Para el caso español son interesantes los trabajos de Sánchez-Cuenca (2014) y Fernández-Albertos (2012). Abordando de forma concreta la progresiva aparición de la desigualdad, podemos destacar las aportaciones de un prestigioso economista y de un reputado teórico de la democracia: Piketty (2014) y Rosanvallon (2011).

remos sus resultados y especularemos sobre su vigencia en el momento actual. Abordaremos ambos aspectos de manera necesariamente breve, simplificada y, también, con un punto de provocación que pretende estimular el debate.

El nuevo pacto participativo de los noventa

Obviamente, el intercambio entre más participación y menos servicios (o, al menos, un estancamiento de los mismos) nunca se formuló de forma explícita. El nuevo pacto se forjó de manera implícita, asumiendo la crisis del estado de bienestar y planteando una más que difusa salida a partir de la participación ciudadana. En realidad, al menos en su planteamiento inicial, lo que se rompía era la propia conexión entre más bienestar y menos participación política que había definido el contrato anterior.

Mientras la apatía política asociada al estado de bienestar favorecía la capacidad tecnocrática para proveer más y mejores servicios, a partir de la crisis de los ochenta se abren dos caminos claramente diferenciados, incluso enfrentados. Por un lado, como ya hemos mencionado, la mejora de los servicios públicos se deja en manos de la iniciativa privada; mientras, por otro lado, las políticas de fomento de la participación ciudadana se convierten en una finalidad en sí mismas. Se nos propone una actividad estimulante y atractiva, la participación política; pero sin conectarla con mejoras concretas en aquellas políticas públicas que deberían mejorar nuestra vida⁴.

Lo vemos, de entrada, en términos institucionales, en la proliferación de áreas, departamentos o ministerios dedicados a la participación ciudadana, a la innovación democrática, a la gobernanza colaborativa, al gobierno abierto, o a la transparencia y la rendición de cuentas. Hemos sido prolíficos poniendo nombres a nuestras iniciativas, pero casi siempre manteniendo un denominador común: la desconexión de estas áreas, departamentos o ministerios con las políticas públicas sustantivas que deberían incidir en nuestro bienestar. Lo importante era participar, mientras que para qué participábamos solía resolverse a partir de una invocación circular a la importancia de la propia participación. Es decir, no conocíamos el porqué de tanto empeño participativo.

⁴ Este es un tema que analiza Joan Font en un reciente informe, todavía sin publicar, titulado *Participatory Institutions: Democracy or Policy Impact?*

En realidad, incluso podríamos sospechar que el énfasis en la participación ciudadana ayudaba a los gobernantes a esquivar sus responsabilidades. Así, podríamos interpretar —con voluntad provocadora— que, frente a la impotencia gubernamental a la hora de abordar problemas sustantivos como el cambio climático, la pobreza, el fracaso educativo o el acceso a la vivienda, los políticos nos ofrecían participar y ser transparentes. Una oferta trampa o, si se prefiere, una estrategia de distracción.

El nuevo contrato social, en definitiva, tendría dos artículos fundamentales. El primero contendría una renuncia y se materializaría en trasladar los servicios públicos al ámbito privado. El segundo sería un entretenimiento, y se concretaría en espacios y procesos participativos diversos. Ciertamente, usar términos como *distracción* o *entretenimiento* llevan mi crítica más lejos de donde me gustaría situarla. La participación ciudadana es saludable en términos democráticos por sí misma y, por lo tanto, los ejercicios participativos son beneficiosos más allá de sus resultados concretos. Comparto plenamente esta idea, aunque cuando pensamos en términos de pacto social me resulta insuficiente. Fortalecer la democracia es un objetivo que se justifica por sí mismo, efectivamente, pero la democracia no puede desvincularse de los problemas sociales, económicos o ambientales de la sociedad.

Quizá exagero cuando me refiero a esta desvinculación, aunque creo que mi exageración no desfigura demasiado la realidad. Para comprobarlo quiero mencionar tan solo tres características que han estado demasiado presentes en las prácticas participativas de los años ochenta y noventa. Seguro que podemos encontrar meritorias excepciones, pero me atrevo a sugerir que buena parte de las experiencias participativas se han caracterizado por su banalidad, por sus sesgos y por la clientelización de las relaciones con la ciudadanía; tres características que afectan al contrato social que han sido dominantes durante las últimas décadas del siglo XX y los inicios del siglo XXI.

En primer lugar, por banalización entendemos la invitación a participar para debatir temas irrelevantes y de poca trascendencia política, social o económica. Esta ha sido una característica constante de la participación ciudadana, especialmente durante los años ochenta y los noventa. Esta banalización se reflejaba especialmente en el qué de la participación: unos contenidos que eludían los temas de calado; mientras era frecuente debatir sobre el uso de un espacio recreativo, sobre el nombre de una calle, sobre el color de las farolas o, simplemente, sobre temas simbólicos que desbordaban las competencias de la institución promotora y que, en el mejor de los casos, acababan con conclusiones declarativas.

En segundo lugar, las dinámicas de participación nunca llegaron a interesar más que a un reducido núcleo de personas que algunos calificaron como participantes profesionales o, como mínimo, muy pertinaces. Éramos siempre los mismos en una especie de liturgia democrática con muy poca capacidad de incidencia y con ninguna vocación de atrapar el interés fuera de los estrechos círculos participativos. Este sesgo participativo, que ha hecho que se repitiera la crítica de “siempre son los mismos”, diluye la dimensión de contrato social de este escenario que, en cualquier caso, estaría dejando al margen a la mayoría de la población.

Finalmente, en tercer lugar, aunque quizá es el rasgo que más me interesa destacar ahora, aparece la transformación de las relaciones de los gobiernos con unos gobernados que son considerados clientes. Esta nueva propuesta parte de, como mínimo, dos premisas: los clientes son individuos con demandas particulares y el cliente, por definición, siempre tiene razón. Cuando estas premisas conforman la base del nuevo pacto social, las consecuencias son nefastas para la política. Por un lado, porque subvierten el debate democrático sobre aquello que queremos construir colectivamente y lo convierten en expresiones de demandas privadas sobre aquello que cada uno de nosotros quiere como individuo. Y esto no es participación política, esto es la sumisión de la política democrática a la economía de mercado.

Por otro lado, si además estos individuos tienen siempre razón, entonces no únicamente se pervierte la política, sino que se colapsa su funcionamiento. La política cava su propia tumba cuando pretende hacer lo imposible, es decir, dar la razón a todos y cada uno de los ciudadanos. La democracia se enfrenta a voluntades y preferencias legítimamente en conflicto y, frente a ellas, debe escucharlas y articularlas en puntos de equilibrio que expresen el interés público. La participación ciudadana que propusimos hace unas décadas, en cambio, se caracterizó por la suicida voluntad de ser vinculante, que era una forma más elegante de decir que todo aquello que se pedía en el proceso participativo debía ser contestado afirmativamente y resuelto de forma positiva. El no no existía para unos clientes que pagaban (o no) sus impuestos y que, por lo tanto, convirtieron las experiencias participativas en mostradores de reclamaciones individuales, cuando debían haber sido espacios de debate colectivo⁵.

Banalización, sesgos y clientelización; tres rasgos que nos ayudan a visualizar las características del contrato social de los años ochenta y noventa. Un contrato que, en realidad, mercantilizaba las relaciones entre gobernantes y go-

⁵ Estas ideas se encuentran más desarrolladas en Brugué (2012) y Brugué (2018).

bernados y, de este modo, individualizaba a la sociedad, intensificaba sus desigualdades y, consecuentemente, reducía sus márgenes de libertad. El contrato gerencialista utilizaba estos términos de forma explícita, mientras que el contrato participativo los incorporaba de manera implícita.

¿Generaba la participación ciudadana un efecto placebo en el contrato social posterior a la crisis del estado de bienestar? La verdad es que no me atrevería a responder con un sí rotundo, aunque sí creo que algo parecido ocurrió. De hecho, esta idea —sin duda, discutible— se vería reforzada por lo que sucedió con la participación ciudadana tras la crisis económica de 2007. Tras el crac financiero, los recursos eran escasos y, en un ejercicio de priorización, la participación ciudadana, simple y llanamente, desapareció de los presupuestos públicos. Y peor aún: nadie la reclamó. Nadie parecía echarla de menos, quizá porque la mayoría eran conscientes de que no era más que un placebo.

Este silencio ante la desaparición de la participación ciudadana finalizó al cabo de cuatro años, cuando en las plazas y en las calles de muchas ciudades de países diversos se puso de manifiesto el malestar de la ciudadanía con la política del momento. En 2011 estalló el 15M, reivindicando un nuevo modelo de democracia participativa, y exigiendo a los gobiernos y a las administraciones públicas que solucionaran de una vez los problemas cada vez más acuciantes de la población. Se agitó con fuerza el tablero político y parecía que, ahora sí, se proponía un nuevo contrato social donde se reclamaba más participación ciudadana para —de nuevo el vínculo— proveer mejores políticas y servicios públicos. Un pacto que ponía la democracia al servicio de las políticas públicas. Un acuerdo que entendía que democratizando las políticas públicas seríamos capaces de abordar los grandes retos de las sociedades del siglo XXI. Este ha sido uno de los grandes debates del nuevo milenio.

Una reflexión desde el nuevo milenio

El año 2011 empezó con intensas movilizaciones sociales que mostraban esperanzadoras señales de cambio. Sin embargo, las expectativas se vieron truncadas por un contexto socioeconómico internacional que dio el disparo de salida a la polarización y que, en términos del contrato social, provocó el progresivo debilitamiento de la democracia y la aparición de una peculiar forma de entender e interpretar la participación ciudadana.

Efectivamente, estábamos inaugurando una nueva etapa; un momento populista que ha comportado un fuerte impacto en términos de contrato social, pues

promete escuchar la voz del pueblo a cambio de permitir liderazgos fuertes y de crear, más que en políticas públicas que mejoren el bienestar del conjunto de la población, en soluciones mágicas que nos den seguridad frente a los miedos y las angustias que nos dominan⁶. Nos hemos convertido en sociedades formadas por individuos asustados y enfadados, de manera que la mejor forma de captar la adhesión de la ciudadanía ha consistido en identificar culpables y prometer soluciones drásticas y fáciles de entender. En este escenario se reformula el pacto social en términos de un nuevo intercambio entre unos gobernantes que necesitan prometer milagros, y unos gobernados que sustituyen la oferta de bienestar por garantías de seguridad y de mano dura con todo aquello que les amenaza⁷.

Si nos trasladamos de este escenario global a las experiencias concretas de participación ciudadana que articulan el nuevo pacto social, nos encontramos con una amalgama de novedades de las que destacaríamos dos rasgos estructurantes: el papel individualizador de las nuevas tecnologías (plataformas de participación ciudadana) y la seducción por formas, también individualizadoras, de democracia directa y agregativa (referéndums y consultas ciudadanas). Una doble apuesta donde, por lo tanto, se profundiza en la dimensión individualizadora del pacto y, de este modo, seguimos en la línea de una creciente mercantilización de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Sin extendernos en los dos rasgos citados, sí nos gustaría hacer alguna breve referencia a sus peculiaridades.

Por un lado, la incidencia de las nuevas tecnologías sobre la participación ciudadana ha sido muy intensa, de manera que la práctica mayoría de las instituciones gubernamentales articulan hoy su política participativa a partir de las conocidas plataformas digitales. Unos espacios web que estarían favoreciendo la sistematización y la extensión de los procesos participativos: sistematizándolos a través de protocolos claros y accesibles, y extendiéndola tanto hacia un número creciente de planes y programas públicos (cada uno con su pestaña en la web participativa), como hacia un número que se espera también sea creciente de ciudadanos participantes (que ahora sí pueden participar fácilmente, sin siquiera moverse de su casa).

De nuevo, usando el recurso de la provocación, me atrevo a sentenciar el fracaso de estas promesas. Mientras la sistematización ha generado una proliferación de protocolos que únicamente han conseguido burocratizar la participación, la extensión ha vaciado de contenido una ingente cantidad de procesos

⁶ Existe una extensa literatura sobre esta temática, aunque me gustaría destacar el trabajo de Fernando Vallespín y Mária Martínez-Bascuñán (2017) y dos textos de José María Lassalle (2019 y 2021).

⁷ Un texto que ha pasado algo desapercibido, pero que contiene una sólida y, al mismo tiempo, discutible apuesta por un nuevo pacto democrático de carácter populista es el de Green (2010).

en los que el debate público es inexistente, y se ha conseguido disminuir y estrechar todavía más el ya limitado círculo de los participantes. De forma quizá excesivamente contundente, sugiero que las plataformas, en su afán por llevar la participación ciudadana a todas partes y a todo el mundo, lo que en realidad han conseguido es sepultarla. Nuestro más sentido pésame a la participación.

Pero podemos ir más lejos y constatar cómo las plataformas también han individualizado la participación, que ahora se ejerce desde casa, en solitario y guiada exclusivamente por intereses individuales o de parte. Aunque existen intentos —algunos meritorios— de incorporar la deliberación pública en estas plataformas, lo cierto es que se trata de un mecanismo participativo que nos separa y nos aísla. Participamos en solitario y desde la formulación unidireccional de nuestras demandas. El resultado es una democracia individualista que, a nuestro entender, define los términos de un pacto social caracterizado —como ya hemos repetido en diversas ocasiones— por mercantilizar la política.

Por otro lado, en este mismo sentido, nos encontramos con la proliferación de formas refrendarias y consultivas de ejercer la participación ciudadana, tanto a nivel estatal como local⁸. Debemos recordar que se trata de mecanismos que combinan la democracia directa (la voz del pueblo decide sin representantes ni intermediarios) y la democracia agregativa (la voz del pueblo no se expresa a través del diálogo, sino de la suma de votos; es decir, de la expresión de preferencias individuales). Las experiencias han sido diversas y algunas, como los referéndums de Colombia o el Reino Unido, muy mediáticas y conocidas, pero siempre comportan la dinámica individualizadora que estamos subrayando. De nuevo con la intención tanto de brevedad como de provocación, la democracia directa agregativa se basa en una idea muy simple: no vale la pena encontrarnos y perder el tiempo hablando con los otros (imposible entendernos) y, por lo tanto, optamos por retarnos a un duelo en las urnas (a ver quién gana). Es decir, se trata de una opción participativa que ejercemos maximizando nuestra soledad y la búsqueda del interés particular. Sin puntos de equilibrio, solo vencedores y vencidos. No es una comunidad política sino un simple mercado electoral donde, adicionalmente, la creciente polarización, y el uso de las redes y las *fake news* permiten unos inaceptables niveles de control y manipulación.

Desde el diagnóstico que hemos propuesto, ¿dónde estaríamos hoy en términos de pacto social y democrático? Se trata obviamente de un tema muy discutible, pero nuestro análisis nos lleva a concluir que seguimos instalados,

⁸La literatura especializada sobre este tema es también muy extensa, de manera que nos limitamos a mencionar dos títulos genéricos y un artículo específicamente dedicado al ámbito local: Budge (1996), Haskell (2001) y Brugué, Casademont, Gifreu y Prieto-Flores (2020).

desde la crisis del estado de bienestar de finales de los setenta, en un proceso donde la idea de contrato social está siendo sustituida por una preferencia por los contratos individuales. El pacto social nos junta y nos refuerza, mientras la individualización de nuestra existencia nos separa y nos debilita. Seguimos, pues, pendientes de renovar un pacto social que nos permita abordar nuestros retos sociales, económicos o ambientales de manera colectiva. Mientras esperamos, se impone la quijotesca idea de atacar a los molinos en solitario; una empresa individual que siempre acaba chocando con la fuerza desproporcionada del molino. Hemos pasado del pacto social al contrato individual y, como el pobre Quijote, vamos de revolcón en revolcón.

No quisiera acabar estas líneas dejando una impresión de pesimismo e impotencia. Al contrario, estoy convencido de que podemos revertir la situación. Es más, no nos queda otra opción. Pero para abordar esta empresa necesitamos reconocer nuestras debilidades de partida, necesitamos evitar el efecto placebo que a menudo ha tenido una forma peculiar de entender la participación ciudadana y, sobre todo, debemos entender —como ya en su momento nos explicaba Ulrich Beck (1998)— que no podremos “enfrentar problemas sistémicos con respuestas biográficas”, es decir, que hemos de combatir las lógicas que nos separan y nos individualizan, y luchar por juntarnos y trabajar colectivamente.

Finalizamos, pues, subrayando una perspectiva más esperanzadora que, en realidad, ya está presente en muchos discursos y en bastantes acciones. Una perspectiva que, más allá de los meros instrumentos participativos, apuesta por recuperar la comunidad, el sentido de pertenencia y los vínculos con los demás, condiciones imprescindibles para la solidez democrática de cualquier comunidad. Combinándolo con una reivindicación del papel del Estado, de lo público, este es el argumento que defiende Cecilia Güemes en el capítulo que titula “Construir solidaridad desde los espacios públicos”. Recuperar un contrato social, desde esta mirada que entronca con la calidad democrática y el bienestar de las personas, supone recuperar las invitaciones que nos proponen autores como Ricard Gomà e Ismael Blanco (2022) cuando reivindican reconstruir la fraternidad, o como Eric Klinenberg (2022) cuando nos invita a recuperar los palacios de pueblos.

Referencias bibliográficas

BECK, U. (1998): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.

- BRUGUÉ, Q. (2012): *¡Es la política, idiotas!*, Girona, Accent.
- (2018): “Los ritmos y los tumbos de la participación ciudadana”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 16, pp. 155-187.
- BRUGUÉ, Q.; CASADEMONT, X.; GIFREU, J., y PRIETO-FLORES, Ò. (2020): “Consultas ciudadanas locales: entre la legitimación gubernamental y el empoderamiento ciudadano”, *Revista de Gestión Pública*, vol. VIII, nº 1, pp. 9-42.
- BUDGE, I. (1996): *The New Challenge of Direct Democracy*, Londres, Polity.
- CLARKE, J.; GEWIRTZ, S., y MCLAUGHLIN, E. (2000): *New Managerialism New Welfare?*, Londres, Sage.
- CLARKE, J., y NEWMAN, J. (1997): *The Managerial State*, Londres, Sage.
- CROZIER, M. J.; HUNTINGTON, S. P., y WATANUKI, J. (1975): *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to The Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press.
- CROUCH, C. (2004): *Posdemocracia*, Madrid, Taurus.
- FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. (2012): *Democracia intervenida. Políticas económicas en la Gran Recesión*, Madrid, La Catarata.
- GOMÀ, R., y BLANCO, I. (2022): *¿Vidas segregadas? Reconstruir la fraternidad*, Valencia, Tirant lo Blanc.
- GREEN, J. E. (2010): *The Eyes of the People. Democracy in an Age of Spectatorship*, Oxford, Oxford University Press.
- HASKELL, J. (2001): *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*, Colorado, Westview Press.
- KLINENBERG, E. (2022): *Palacios del Pueblo. Políticas para una sociedad más igualitaria*, Madrid, Capitán Swing.
- LASSALLE, J. M. (2019): *Ciberleviatán*, Barcelona, Arpa.
- (2021): *El liberalismo herido*, Barcelona, Arpa.
- PIKETTY, T. (2014): *L'Economia de les Desigualtats*, Barcelona, Edicions 62.
- POLLITT, C. (1990): *Managerialism and the Public Services*, Londres, Blackwel.
- ROSANVALLON, P. (2011): *La sociedad de los iguales*, Barcelona, RBA.
- SCHÄFER, A., y STREECK, W. (eds.) (2013): *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge, Polity Press.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2014): *La impotencia democrática. Sobre la crisis política en España*, Madrid, La Catarata.
- URBINATI, N. (2014): *Democracy Disfigured. Opinion, Truth and the People*, Cambridge, Harvard University Press.
- VALLESPÍN, F., y MARTÍNEZ-BASCUÑÁN, M. (2017): *Populismos*, Madrid, Alianza.

2. Presente y futuro de los tribunales de justicia

José Luis Martí

Introducción: la crisis de los sistemas judiciales

Vivimos una época de crisis múltiples y superpuestas. A las crisis climáticas, económicas y sanitarias se suman crisis generalizadas de nuestros sistemas institucionales, que van desde la llamada crisis de la democracia y la crisis de la esfera pública, a la crisis de la soberanía estatal, la crisis de la administración pública, la crisis del Estado de derecho, la crisis del orden internacional y, cómo no, la crisis del poder judicial. Es la suma de todas estas crisis la que nos fuerza a un replanteamiento profundo de nuestro contrato social, de los principios que lo acompañan y de las estructuras e instituciones del Estado, entre ellas las del poder judicial.

Existe entre los expertos la impresión generalizada de que nuestros sistemas judiciales están obsoletos, sobrecargados hasta casi el colapso, que se encuentran sometidos a presiones de todo tipo (políticas, económicas y también internacionales) y que cada vez realizan peor el trabajo que tienen encomendado. De la mano de la hiperinflación normativa —tanto administrativa como penal, laboral y civil—, la creciente complejidad de nuestras sociedades, el crecimiento demográfico y ciertos cambios culturales, se ha producido un incremento significativo del número y la complejidad de los asuntos judiciales que no ha venido acompañada de suficiente inversión pública en recursos humanos y materiales. En efecto, los sistemas judiciales de casi todos los Estados de derecho, especialmente en España y en América Latina, se encuentran desbordados.

A ello se agrega que tenemos un problema grave en la selección y formación de los jueces. En algunos de nuestros países esa selección está politizada o

es cooptada por parte de la élite, de manera que no se selecciona a los mejores profesionales y además se pone en serio riesgo su independencia. La reciente reforma del poder judicial en México, que incluye la elección democrática de los jueces, puede verse como un intento desesperado —y en mi opinión mal orientado— de reformar el sistema judicial desde abajo. Pero estrategias como esta pueden terminar politizando los tribunales y erosionando aún más la independencia judicial. En otros países se ha preferido un sistema de selección a través de exámenes de oposición que asegure al menos la neutralidad en el acceso a la profesión. Pero lo cierto es que dicho sistema no ha mostrado tampoco buenos resultados a la hora de seleccionar a los mejores profesionales, y no se han eliminado completamente las barreras de entrada, los sesgos y la cooptación. A ello debemos agregar la falta de formación tanto inicial como continua de los jueces, un déficit que afecta de hecho a toda nuestra administración pública y que no hemos sabido todavía resolver.

Nuestros sistemas judiciales funcionan de manera lenta, ineficaz, ineficiente, no totalmente independiente y, lo que es peor, de forma parcialmente obsoleta e incompetente desde un punto de vista técnico. Dado que el Derecho es nuestro principal instrumento de justicia, y de cambio y transformación política y social, es posible afirmar que, a menos que resolvamos bien la crisis de nuestros sistemas judiciales, poco podremos hacer para resolver el resto de crisis institucionales, políticas y climáticas a las que nos enfrentamos. Es necesario abordar, pues, un debate profundo sobre el presente y el futuro de los sistemas judiciales que nos permita identificar los ejes de su reforma o transformación profunda en nuestros sistemas democráticos de derecho, y que, igual que otros capítulos de este volumen, nos ayude a replantear los términos de un nuevo contrato social.

Mi objetivo en este artículo es identificar y analizar tres de los retos de futuro más importantes que enfrentan nuestros sistemas judiciales democráticos: i) la politización de la justicia y judicialización de la política, cuyo efecto más visible es la generalización del llamado *lawfare*; ii) la profunda y necesaria transformación digital de los sistemas judiciales, a través del despliegue de la inteligencia artificial (IA) y el *blockchain*, entre otras tecnologías, y iii) la expansión del ordenamiento jurídico transnacional, internacional y global, y el impacto que ello tiene en la soberanía de nuestros Estados y sus sistemas judiciales.

Antes de analizar estos tres retos fundamentales, permítanme recordar brevemente cuáles son las tres funciones principales que nuestros tribunales deben seguir cumpliendo en nuestras sociedades democráticas y de derecho. Los tribunales de justicia deben, en primer lugar, resolver los conflictos inherentes a toda

sociedad humana, aunque no sean los únicos en desempeñar esa función¹. Más importante aún, nuestros sistemas judiciales deben aplicar y hacer cumplir el Derecho y hacerlo de un modo lo más independiente, imparcial y efectivo posible, garantizando la seguridad jurídica y los demás requisitos del ideal de Estado de derecho. Tanto ese ideal de Estado de derecho como el de separación de poderes entre legislativo, ejecutivo y judicial deberían seguir vigentes en el marco de los Estados democráticos del futuro, pues son precondiciones del funcionamiento de una democracia legítima y de la realización de la justicia social. Y en relación con la separación de poderes, la tercera función principal de los tribunales es la de ejercer cierto control sobre el resto de poderes del Estado, función que deben seguir realizando, aunque se encuentre en la base de algunos de los excesos y retos presentes, principalmente el de la judicialización de la política.

En definitiva, se trata de repensar en profundidad la configuración, organización y funcionamiento de nuestros tribunales para que sigan cumpliendo sus tres funciones esenciales en un mundo cambiante y plagado de desafíos. Vemos tres de los más importantes.

Judicialización de la política, politización de la justicia y *lawfare*

Quizás el reto más importante que enfrentan nuestros sistemas judiciales es el del fenómeno creciente de judicialización de la política y, la otra cara de la moneda, la politización de la justicia, que culminan en la generalización del llamado *lawfare*. No se trata de un riesgo nuevo, pues ha existido desde los orígenes mismos de la justicia, pero en las últimas décadas hemos podido presenciar una expansión sin precedentes de estos dos efectos perversos e interrelacionados, que están socavando el principio de neutralidad e independencia judicial. Hemos entrado en lo que el teórico canadiense Ran Hirschl ha llamado “la judicialización de la megapolítica” (Hirschl, 2007).

Comencemos por la politización de la justicia. Aunque siempre es difícil medir el grado real de independencia de los tribunales respecto al poder polí-

¹ Existen hoy, y se hallan en clara expansión, nuevas y poderosas formas extrajudiciales, mayormente privadas, de gestión de conflictos, algunas de ellas potenciadas por las nuevas tecnologías, como el Blockchain y la IA. Se trata del ámbito de los llamados ADR, o mecanismos alternativos de resolución de disputas. No me ocuparé de ello aquí, pero sería deseable repensar cuál debe ser el espacio exclusivo de los tribunales (públicos) de justicia en relación al auge de esta resolución privada de conflictos, pues los ADR no están siempre diseñados para garantizar la igualdad de poder y derechos de las partes en el conflicto, como sí lo están, con todas sus imperfecciones, los procesos judiciales.

tico, los expertos tienen la percepción generalizada de que nuestros sistemas judiciales se encuentran, en un grado u otro, excesivamente politizados. Por ejemplo, si nos centramos en los más altos tribunales —como las cortes supremas o tribunales constitucionales—, podemos fácilmente identificar el espectro ideológico de sus jueces, en la mayoría de las ocasiones alineado con la mayoría política que los eligió, sea de forma directa o indirecta. Tanto es así, que hoy podemos predecir con alta probabilidad de acierto cuál será el sentido de las decisiones judiciales, sobre todo de aquellas que tienen una fuerte dimensión política o ideológica. Está ocurriendo en todos los países, sin importar el método de elección o los diferentes mecanismos diseñados para intentar garantizar su independencia. Y es un signo evidente de que, aunque los partidos no controlen directamente a los jueces, estos ejercen sus funciones de una forma que no es políticamente neutral.

Esta politización de la justicia, a su vez, contribuye a incrementar la judicialización de la política, puesto que, en la medida en que un partido se siente confiado en su capacidad de influir, directa o indirectamente, sobre las decisiones judiciales, tendrá más incentivos para tratar de disputar judicialmente aquellas batallas que no ha logrado vencer políticamente. Y viceversa: en la medida en que la política de un país se encuentre de forma creciente más politizada, más incentivos tendrán aún los partidos para tratar de politizar la justicia. Ambos fenómenos, pues, se retroalimentan (Ferejohn, 2002).

El hecho es que los tribunales de nuestros países han terminado decidiendo o teniendo la última palabra sobre prácticamente todas las grandes decisiones políticas de nuestras democracias. Deciden, por ejemplo, la elección de un presidente —como ha ocurrido al menos en dos ocasiones ya en Estados Unidos—, el grado de inmunidad de los jefes de Estado y de Gobierno, la limitación de los mandatos presidenciales y las reglas del sistema electoral. Han decidido cuál es el grado máximo de integración política que puede tener Alemania en la Unión Europea. Deciden cuál debe ser la política educativa, sanitaria, lingüística o cultural, cuáles deben ser nuestros derechos fundamentales y sus límites, o si el aborto, la eutanasia o el matrimonio entre personas del mismo sexo deben estar permitidos. Deciden si un parlamento puede dictar una ley de amnistía, como en España, e incluso qué reformas constitucionales resultan admisibles.

Una cosa es conceder al poder judicial un papel de control y monitoreo de las decisiones de los demás poderes, incluso un cierto rol de arbitraje e intermediación, y otra muy distinta que al final los jueces hayan terminado por tener la última

palabra sobre prácticamente todas las grandes cuestiones políticas que se deciden en nuestras democracias. Una cosa es que los jueces, como seres humanos que son, tengan su propia ideología o ideas políticas, y otra muy distinta que dicha ideología determine sus decisiones judiciales y el grado de connivencia alcanzado con los partidos políticos, siempre difícil de demostrar en la práctica, pero bien visible en los efectos y en los signos indirectos. El poder de discrecionalidad de los jueces ha sido una constante en la evolución del Derecho. No es de extrañar que figuras clave en la formación de la arquitectura constitucional moderna, como Montesquieu o Jefferson, ya alertaran del riesgo de poder excesivo de los jueces, o que la codificación moderna en Europa ya tratara desesperadamente de reducir dicha discrecionalidad. El problema no es nuevo, pero la evolución que ha tomado en las últimas décadas lo ha llevado al extremo.

Y de este modo se ha consumado el ataque a los principios de Estado de derecho, separación de poderes, independencia del poder judicial y soberanía popular, todos ellos esenciales para cualquier proyecto democrático legítimo y justo. Cuando los partidos políticos tratan de influir o incluso controlar las decisiones que deben tomar los tribunales —tanto sobre casos generales como particulares— e intentan instrumentalizar a la justicia con el único fin de perseguir sus objetivos políticos; cuando por otra parte los tribunales interfieren en las decisiones que legítimamente residen en los poderes legislativo y ejecutivo; cuando llegan incluso a limitar las reformas constitucionales que la ciudadanía, única titular legítima de la soberanía popular, puede querer emprender, el sistema constitucional de principios democráticos fundamentales termina colapsando. Los poderes se terminan fusionando. Y la dominación campa a sus anchas sin control independiente alguno.

Por esa razón, en las últimas décadas hemos visto proliferar en España y América Latina el *lawfare*, el uso abusivo o torticero del Derecho y del sistema judicial como arma de guerra política para lograr objetivos políticos que no se han sabido o podido alcanzar en la arena que les correspondía, sea en el debate público y a través del sistema electoral, sea en las instituciones legislativas y ejecutivas. Los ejemplos son muchos. Las delaciones y acusaciones falsas, los castigos infundados y desproporcionados, las condenas sin pruebas suficientes, las interpretaciones judiciales extensivas mal fundamentadas, etc., todos ellos guiados por motivaciones políticas ajenas en principio al Derecho. Usos estratégicos e indebidos del Derecho ha habido siempre, especialmente por parte de particulares, pero cuando el *lawfare* ocurre en el contexto de un poder judicial excesivamente politizado, algunos de los propios jueces se prestan a ese juego,

en buena medida amparados no solo por su excesiva discrecionalidad, sino también por la ausencia casi total en la práctica de mecanismos de control sobre sus acciones. Y ello acaba implicando una perversión de los principios fundamentales del Estado de derecho y supone un corolario del problema doble y gravísimo de la politización de la justicia y la judicialización de la política, el toque de gracia para nuestros sistemas judiciales.

¿Cómo podemos combatir y prevenir estas perversiones del sistema judicial? No existen soluciones sencillas. Pero el primer paso debe ser inevitablemente reducir la discrecionalidad judicial y reforzar el sistema de controles efectivos sobre las acciones de los jueces. Es cierto que se trata de un punto sensible, porque a la vez que —como cualquier otro poder público— el judicial debería poder ser escrutado y controlado, también debemos preservar su independencia. Unos mecanismos de control mal diseñados o mal utilizados pueden contribuir aún más a politizar la justicia y a deteriorar la necesaria neutralidad política del poder judicial. Sin embargo, esto no es excusa para no establecer dichos controles, que resultan ahora decisivos para salvaguardar el ideal de Estado de derecho.

Una forma de incrementar el control sin erosionar la independencia judicial es avanzar en el modelo de la llamada justicia abierta, a su vez parte del ideal más amplio de gobierno abierto. Los principios generales de la justicia abierta son la transparencia, la rendición de cuentas, y la participación y colaboración ciudadanas. Debemos garantizar que la actividad de nuestros tribunales sea mucho más transparente ante la ciudadanía, que los jueces justifiquen mejor sus decisiones y rindan cuentas públicas por ellas, y que los ciudadanos cuenten con más y mejores espacios de participación, de forma abierta y colaborativa, bien orientada a la mejora de la toma de decisiones. En diversos países del mundo ya se viene experimentando con estos tres niveles de la justicia abierta con excelentes resultados.

En definitiva, se trata de buscar nuevas fórmulas que permitan una democratización en el buen sentido de los sistemas de justicia, una democratización sin politización. Algunos pensarán que este objetivo es contradictorio, pero no lo es. Los excesos de la judicialización de la política, la politización de la justicia y el *lawfare* vienen causados por la connivencia de partidos políticos y algunos jueces poco respetuosos de los principios democráticos y del Estado de derecho, y lo que debemos lograr es romper ese binomio con mejores controles, más luz pública, y mayor colaboración de juristas y ciudadanos, que permitan superar las divisiones partidistas.

La digitalización de los sistemas judiciales

El segundo de los retos a los que se enfrentan nuestros sistemas judiciales es el de la digitalización de la justicia, que ya se ha puesto en marcha en todo el mundo, aunque con velocidades diferentes dependiendo del país. Vale decir que nuestros tribunales han sido uno de los últimos sectores de la administración pública en digitalizar sus servicios. Hoy ya es impensable que un caso judicial tenga un expediente que no esté digitalizado, si bien en algunos países de América Latina subsisten muchos trámites que siguen siendo efectuados en papel físico y que deberían poder ser tramitados electrónicamente. En muchos países están ya introduciendo las vistas telemáticas, algo que vino propiciado por la pandemia en 2020. También se avanza en la obligación de asegurar la posibilidad de la comunicación electrónica con todos los usuarios del sistema de justicia. España, por ejemplo, lleva una década desarrollando un plan para la transformación digital de la justicia para el que ha aprobado un ambicioso paquete de nuevas medidas, y que encuentra paralelos en muchos países de América Latina².

Pero esta primera digitalización de los trámites es solo el inicio de un largo camino. El verdadero reto en la digitalización de la justicia va a ser la introducción de tecnología *blockchain* y sistemas de IA, tanto en la securitización y automatización de procesos como en la asistencia jurídica a jueces y fiscales (Calaza López y Llorente Sánchez-Arjona, 2022), algo que ya ha empezado a ocurrir en los grandes despachos de abogados. La incorporación de estas herramientas no solo permitirá mejorar la eficiencia y la calidad del servicio judicial tradicional, sino que va a tener sin duda un efecto transformador más profundo, que va a abrir nuevas posibilidades en el ejercicio de sus funciones: desde la idea de que cada juez cuente con su letrado personal de IA —para asistirle en todas las tareas y darle la posibilidad de comunicarse con todos los puntos del sistema administrativo y judicial— hasta la creación de un Derecho directamente constituido como código digital que permitirá automatizar gran parte de los procesos o, finalmente, la posibilidad de que en algún momento los sistemas de IA puedan operar directamente como jueces virtuales, al menos en casos claros y fáciles de menor importancia.

Por otra parte, estas tecnologías disruptivas, a pesar de ser cada vez más ampliamente utilizadas, incorporan riesgos significativos y se encuentran es-

² Ver: <https://www.mjusticia.gob.es/es/servicio-justicia/proyectos-transformacion/transformacion-digital-justicia>.

casamente reguladas, con lo cual se espera una avalancha de nuevos y complejos casos en nuestros tribunales de justicia, para los que será necesaria una labor creativa de Derecho y de interpretación judicial expansiva. El nuevo Reglamento europeo de la IA, por ejemplo, establece algunas pautas, pero deja muchos interrogantes por resolver que será necesario ir colmando por vía jurisprudencial. Y esta es una tarea para la que la mayoría de nuestros jueces no están suficientemente preparados. Se deja sentir en este tema, tal vez más que en ningún otro, la ausencia de mecanismos efectivos de formación continua de nuestras judicaturas.

Existen muchas incertidumbres, por supuesto. Si bien la digitalización de la justicia puede resultar en una optimización de procesos que nos ayude a paliar no solo los problemas de sobrecarga, lentitud, colapso y coste económico del sistema judicial, sino también los de falta de transparencia y politización de la justicia, lo cierto es que a corto plazo va a suponer una necesidad aún mayor de inversión de recursos, y de actualización y formación continua de los profesionales del Derecho. Y también que, paradójicamente, abre nuevos y graves riesgos de opacidad, falta de transparencia y potencial dominación de casi todos los rincones de nuestras instituciones públicas.

La expansión global del Derecho

El tercer gran reto de presente y futuro es el de la expansión del Derecho transnacional, internacional y global. En las últimas décadas se ha vivido un incremento muy significativo en el número de normas de Derecho internacional y global, desde la proliferación de tratados internacionales a la expansión del Derecho administrativo global, pasando por distintos tipos de mecanismos de *soft law* internacional. Al mismo tiempo, se ha consolidado la construcción de un Derecho transnacional, con el ejemplo paradigmático de la Unión Europea, pero también de la jurisprudencia de los tribunales transnacionales de protección de derechos humanos, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros (D'Aspremont, 2012).

La expansión del Derecho transnacional, internacional y global está provocando lo que muchos expertos describen como una erosión de la soberanía estatal, también la de nuestros tribunales, y la entrada en una nueva era de coexistencia y entrecruzamiento de ordenamientos jurídicos de distinto nivel. De hecho, cada vez son más las voces que reclaman un salto cualitativo en la construcción del De-

recho global, que implique llevar su actual codificación a una etapa más ambiciosa de sistematización y consolidación del actual proceso embrionario de constitucionalismo global. Si bien este proceso puede ser visto como muy positivo e incluso necesario, dados los retos planetarios a los que nos enfrentamos, tenemos el deber de asegurar que esa expansión del Derecho global cuenta con legitimidad democrática suficiente con el fin de evitar que la erosión de la soberanía estatal no implique, a su vez, una erosión de la soberanía popular.

Todo ello impacta en nuestros sistemas judiciales, y lo hace al menos de tres maneras distintas. En primer lugar, cada vez son más las regulaciones transnacionales, internacionales y globales que los tribunales domésticos de un país tienen la obligación de aplicar e interpretar en sus casos internos. Ello implica una nueva necesidad de actualización y formación continua de nuestros jueces, que deberían disponer también de las herramientas técnicas adecuadas para operar y coordinarse más allá de las fronteras nacionales.

En segundo lugar, la expansión del Derecho internacional privado que viene de la mano de los procesos de globalización económica, social y cultural implica también una necesidad de mayor colaboración entre sistemas judiciales de distintos países. En el caso de la Unión Europea, la progresiva integración, colaboración y reconocimiento mutuos está suponiendo la necesidad de interactuar más estrechamente y de forma constante entre tribunales de los distintos Estados miembros. Pero, fuera del marco de las organizaciones de integración supranacional, también ha crecido significativamente dicha interacción y necesidad de colaboración. Ello hace que los tribunales deban contar con nuevas herramientas técnicas e incluso lingüísticas que les permitan desarrollar sus funciones de manera efectiva.

Finalmente, y en el marco del diálogo interjurisdiccional que trasciende las fronteras nacionales de nuestros Estados, se están produciendo ya algunas tensiones importantes entre tribunales transnacionales o internacionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y los más altos tribunales de nuestros sistemas judiciales nacionales. Las tensiones aparecen precisamente por la erosión de la soberanía estatal mencionada, y por la falta de un modelo claro de integración y colaboración internacional, que cuente, además, con la suficiente legitimidad democrática.

Tanto los tribunales como los juristas que estudian sus decisiones han comenzado a desarrollar modelos nuevos que van más allá de la idea clásica de nuestros sistemas judiciales consagrados a la constitución estatal como norma fundante y última. Pero si nos tomamos en serio la idea de una nueva era de progresiva integración jurisdiccional global y la necesidad de contar con un nuevo marco o modelo teórico

sistémico que la funde, deberíamos decidir entre todos de qué manera este Derecho transnacional y global puede contar con una mayor legitimidad democrática.

Conclusiones

En los apartados anteriores, he analizado tres retos fundamentales de presente y futuro para los sistemas judiciales de nuestros Estados democráticos y de derecho que, entre otros, evidencian la necesidad de repensar dichos sistemas y plantear una transformación profunda en la línea de una refundación de nuestro contrato social. Para ello es necesario que nuestras sociedades emprendan un amplio debate público democrático y que sepamos encontrar entre todos la manera de preservar los principios y valores democráticos básicos a la vez que adaptamos nuestras instituciones a un tiempo verdaderamente nuevo.

En este trabajo he propuesto las siguientes líneas de transformación:

1. Repensar la selección inicial, formación y promoción interna de los jueces.
2. Instaurar un mejor sistema de controles democráticos sobre el funcionamiento de la justicia.
3. Profundizar en los principios de una justicia abierta, a través de sus tres principios fundamentales: la transparencia, la rendición de cuentas, y la participación y colaboración ciudadanas.
4. Profundizar en la digitalización de la justicia, incorporando las tecnologías más ambiciosas como el *blockchain* y la IA.
5. Avanzar en la construcción de un verdadero espacio de cooperación e integración judicial transnacional, internacional y global, pero creando a su vez los mecanismos de legitimidad democrática que este requiere.

Referencias bibliográficas

CALAZA LÓPEZ, S., y LLORENTE SÁNCHEZ-ARJONA, M. (2022): *Inteligencia artificial legal y administración de justicia*, Madrid, Thompson Reuters.

- D'ASPREMONT, J. (2012): "The Systemic Integration of International Law by Domestic Courts: Domestic Judges as Architects of the Consistency of the International Legal Order", en A. NOLLKAEMPER y O. K. FAUCHALD (eds.): *The Practice of International and National Courts and the (De-)Fragmentation of International Law*, Oxford, Hart.
- FEREJOHN, J. (2002): "Judicialización de la política, politización de la ley", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 45, nº 184.
- HIRSCHL, R. (2007): *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of New Constitutionalism*, Cambridge, Harvard University Press.

3. Políticas anticorrupción. ¿Qué puede funcionar para combatir la corrupción sistémica en América Latina? Respuestas sistémicas de gobierno abierto e integridad pública

César N. Cruz-Rubio

Introducción

Combatir la corrupción en sus distintas formas es uno de los grandes retos de nuestro tiempo. La corrupción es un problema severo, persistente y que parece no tener solución en los países de América Latina. Según un reporte del BID de 2019, América Latina perdía anualmente unos 220.000 millones de dólares por cuenta de la corrupción. Organizaciones como las Naciones Unidas o Transparency International indican que la corrupción cuesta un 5% del PIB de los países del mundo (Clancy *et al.*, 2019).

Sabemos que existen varios tipos de corrupción, desde la que opera entre sujetos privados hasta la corrupción política que opera en las más altas esferas de representación y decisión. En medio de ambas podríamos ubicar la corrupción administrativa, en cuyo seno se desvía gran parte del presupuesto de los países, afectando a la economía, el medio ambiente, la biodiversidad, la competitividad, y la calidad y cobertura de muchas políticas y servicios públicos, minando con ello la confianza pública en las instituciones y la democracia.

Sabemos también que la corrupción en los países de la región latinoamericana tiene características sistémicas. Las instituciones políticas y administrativas, y las acciones implementadas en América Latina no parecen ser efectivas

para disminuir ni lograr su erradicación, a pesar de ciertos avances clave, fundamentalmente a nivel nacional —vinculados por ejemplo al surgimiento, implementación de muchas instancias, agencias o iniciativas anticorrupción, así como al avance de la agenda orientada al diseño y fortalecimiento de sistemas de ética pública e integridad nacionales— y a nivel organizacional, que con mayor o menor eficacia y robustez han venido promoviéndose desde hace dos o tres lustros en muchos países de esta parte del mundo.

Parece claro que transitar hacia un nuevo contrato social hace exigible contar con administraciones públicas íntegras y eficaces, libres (o lo más libres posible) de corrupción. Administraciones que brinden certeza, credibilidad, confianza y una legitimidad democrática sustantiva, basada no solo en el necesario cumplimiento de la legalidad, sino en una base social de apoyo y consentimiento, en valores y creencias compartidas, y sobre la evidencia de resultados o rendimientos socialmente relevantes. Todo ello parece imposible de lograr si persiste subyacente el fenómeno de la corrupción.

La corrupción sistémica es un tipo de corrupción donde es la norma en uso antes que la excepción, una corrupción que forma parte primordial (no visible, aunque persistente y altamente adaptable) del entramado institucional vigente, se camufla y florece en la opacidad, logra condicionar exitosamente el comportamiento y expectativas individuales y sociales tanto dentro como fuera de las organizaciones públicas afectadas, brindando así certidumbre a una acción colectiva que (también exitosamente) desvía recursos públicos sin control y encarece los costos de transacción en beneficio de sujetos privados o de redes de clientelas concretas. La corrupción sistémica es tal vez la forma más sofisticada de corrupción, y es por tanto la más retorcida y difícil de combatir o erradicar.

Aunque los países de América Latina comparten rasgos históricos, sociales y culturales, presentan profundas particularidades nacionales, subnacionales y locales, lo que impide aplicar soluciones uniformes. Si bien pueden identificarse líneas estratégicas y mecanismos comunes, estos requieren adaptación al contexto específico. Además, las iniciativas anticorrupción suelen centrarse en la dimensión nacional, relegando a menudo las jurisdicciones subnacionales y locales. Comprender qué funciona implica analizar el contexto económico, social e institucional de manera integral y evaluar los efectos en las personas, las estructuras organizativas y el tejido social. La corrupción sistémica no se reduce a la presencia de “manzanas podridas”, sino que requiere un enfoque amplio y multidimensional para un tratamiento efectivo.

La corrupción sistémica en la región está ligada en muchos aspectos a las relaciones de poder existentes. Al respecto, Arellano Gault *et al.* (2025) son enfáticos al indicar que:

En el contexto latinoamericano, caracterizado por una corrupción sistémica, las iniciativas anticorrupción exigen estrategias que se alejan de las que se circunscriben a la teoría del agente-principal, las estructuras de incentivos y la regulación burocrática mediante normas y estatutos codificados. Dada la naturaleza sistémica de la corrupción, las élites políticas no sólo la perpetúan, sino que también la emplean como instrumento para sostener y consolidar su poder.

A continuación, abordo esta cuestión desde la agenda de gobierno abierto y promoción de la integridad pública, y se traen algunas experiencias exitosas asociadas a su implementación y avance que pueden ofrecer pistas sobre qué respuestas están funcionando y cuáles no en América Latina para combatir esta corrupción sistémica, y con ello, identificar qué líneas de actuación y de políticas parecen más promisorias.

Entendiendo la corrupción y la corrupción sistémica

Antes de seguir, una cuestión clave es cómo hemos entendido el fenómeno, pues existen distintas formas de explicar la corrupción. Las teorías de principal-agente y la teoría de acción colectiva desarrolladas en las últimas décadas son opciones ampliamente reconocidas y utilizadas para analizar estos fenómenos complejos, y también como medio para el diseño de estrategias para su combate o atención. En la primera, de tipo racionalista y utilitarista, “la corrupción es vista como el abuso por parte del agente (funcionario o gerente de una empresa) de la posición que le encarga ocupar el principal (ciudadanía o accionistas)” (Villoria, 2014), donde tal abuso refleja un incumplimiento de una obligación fiduciaria fundamental: la de velar por el interés del principal (véase también Rose-Ackerman, 2001). La acción colectiva, por su parte, se refiere a la visión institucionalista económica que defiende que las instituciones permean y condicionan la acción colectiva, y que es posible combatir la corrupción a través de nuevas redes y estructuras de gobernanza orientadas a cambiar las instituciones (reglas de juego) corruptas, configurando así nuevas formas de acción colectiva (Philipps, 2018).

En mayor o menor medida, y en función de dicho entendimiento, se han construido distintas respuestas institucionales y de política para atajarla. Bajo estos planteamientos, hay quienes proponen instituciones de combate directo al fenómeno (persecución y castigo a la corrupción y a los corruptos, bien de forma abierta, bien de tratamiento quirúrgico y de precisión); quienes hablan de propuestas basadas en configurar redes y nuevos acuerdos institucionales, o en fortalecer la integridad pública y el buen gobierno (es decir, combatir la corrupción no combatiendo la corrupción, sino buscando más bien fortalecer las instituciones desde la transparencia, la ética y la integridad pública, y la generación de confianza), y quienes recurren a enfoques vinculados al cambio de cultura organizacional.

Entendemos que estos acercamientos (de persecución y de reforzamiento institucional) son clave, y a ellos podríamos añadir el uso de estrategias conductuales y acicates —*nudges*— y, por supuesto, de gobierno abierto. Todos son necesarios y podrían ser complementarios, pero exigen aproximaciones diferentes: configuran narrativas de intervención diversas y definen *targets* distintos. Vistos como esfuerzos por separado, ofrecen respuestas focalizadas y específicas, antes que sistémicas, integrales y de tipo comprehensivo.

Existe otro enfoque explicativo de la corrupción más reciente: el Marco de Consolidación de la Corrupción (CCF, por su acrónimo en inglés; Meza y Pérez-Chiqués, 2024). Se trata de un enfoque de tipo integrador y basa su estructura analítica en cuatro dimensiones: redes, mecanismos organizacionales, opacidad, y controles y contrapesos. Esta perspectiva resulta interesante, sintética y alternativa, pues puede ofrecer una mayor amplitud de miras y tiene una gran capacidad descriptivo-explicativa sobre cómo ha funcionado (y funciona de hecho) la corrupción en muchos países de América Latina. Originalmente surgió para medir y diseñar un índice de corrupción municipal en México, y su desarrollo inicial se realizó para integrar aportes clave en la literatura. Pero trascendió rápidamente este objetivo inicial, ofreciendo así un marco descriptivo y explicativo más amplio, que también se puede aplicar a otros contextos, niveles de gobierno y organizaciones. Así, es potencialmente aplicable a más países del Sur Global, y no solo de América Latina, y tiene su foco en la dimensión local¹. El enfoque CCF define la consolidación de la corrupción como un

¹Evidentemente, al tratarse de un enfoque reciente, tiene mucho menos camino recorrido que otros anteriores, y es muy probable que precise de revisiones y mejoras conforme se profundice en su uso, para abundar en su robustecimiento y aplicabilidad. En cualquier caso, entendemos que su principal ventaja frente a sus predecesores es su carácter descriptivo (es fácil de entender), sintético (incluye y considera múltiples avances y propuestas provenientes de la literatura especializada) e integrador.

proceso de institucionalización, donde hay cuatro dimensiones que configuran la corrupción sistémica.

La primera dimensión alude a las redes de actores o agentes. Son redes “que se coordinan para perseguir un objetivo determinado; en este caso, el uso y abuso de los recursos del Estado para desviarlos a fines no considerados públicos” (Meza y Pérez-Chiqués, 2024). La segunda dimensión es la referida a los mecanismos organizacionales de integración de la corrupción, que se definen como “prácticas que promueven, inculcan o provocan determinados modos de conducta o comportamiento de sus miembros, incorporando las acciones individuales a patrones grupales” (Meza y Pérez-Chiqués, 2024). Se trata, por tanto, de prácticas vinculadas a dimensiones valorativas y de tipo cultural, que condicionan a los actores y a las organizaciones, y funcionan como principios de actuación de obligada observancia.

La tercera dimensión del CCF es la opacidad. Esta se define como la falta de transparencia, cuando no es posible acceder o entender qué está haciendo una entidad, red u organización. Cuando se habla de corrupción sistémica, se trata de una opacidad intencionada que permite a los actores de la red generar condiciones favorables para operar subrepticamente y sin controles eficaces o reales. La opacidad es clave para hacer inefectivos muchos mecanismos de supervisión y de rendición pública de cuentas y vigilancia (social) externa. La opacidad es una de las principales fuentes habilitantes de la corrupción sistémica, y la lucha por una mayor y mejor transparencia pública es también la lucha contra esa opacidad, que favorece y permite la impunidad frente a la corrupción. Por ello debería comprenderse como un efecto interesado por los corruptos.

Finalmente, la cuarta dimensión es la que se asocia a los controles y contrapesos. Alude a cómo, bajo estrategias concretas, las redes corruptas buscan su cooptación, inoperancia o irrelevancia práctica. Las instancias de control y supervisión (tanto internas como externas) son organizaciones de contrapeso, diseñadas para supervisar el desempeño de los funcionarios públicos, garantizando el uso legal de los recursos. Por ello, “una condición necesaria para que las redes corruptas actúen con impunidad es enfrentarse a contrapesos débiles o controlables” (Meza y Pérez-Chiqués, 2024).

Apertura gubernamental y promoción de la integridad

Las visiones sistémicas son clave para explicar el fenómeno de la corrupción. Las administraciones públicas de la región y, en general, sus entidades públicas,

han buscado luchar contra la corrupción y sus causas sistémicas también desde el enfoque de gobierno abierto, tal vez bajo la idea de que lo opuesto a la corrupción es la transparencia pública (cuando en realidad la opacidad es lo opuesto a la transparencia). Algunas iniciativas de gobierno abierto y lucha contra la corrupción (no todas) son de tipo sistémico, es decir, son estrategias robustas e integrales para modificar incentivos, instituciones y la cultura administrativa. La corrupción y sus efectos generan escenarios complejos que exigen estrategias sistémicas, igualmente ambiciosas, que conecten puntos, desactiven las redes corruptas y su capacidad de acción, y generen incentivos orientados a que todos los actores abandonen las prácticas corruptas o abracen la integridad. Estrategias que asimismo establezcan nuevos estándares de actuación e interacción basados no solo en la legalidad, sino en la transparencia pública y en la posibilidad de brindar al público la capacidad de vigilancia y escrutinio público de las políticas, servicios públicos, y procesos de compra y contratación públicos.

Es aquí donde las estrategias integradas o sistémicas vinculadas de integridad pública y de gobierno abierto pueden marcar una diferencia. Pero es preciso indicar que estas agendas (y sus instrumentos resultantes) no necesariamente han ido surgiendo de forma conjunta o se han ido implementando de la mano. De hecho, se pueden impulsar agendas muy distintas en función de la integración o desarticulación que tengan.

Por ello identifico aquí una tipología de cuatro “escenarios de convergencia” posibles entre las políticas de integridad y de gobierno abierto. Se trata de una tipología que nos puede permitir caracterizar los niveles de intensidad y ambición de dichas agendas. La hipótesis radica en que una visión sistémica requiere respuestas sistémicas que hagan converger la apertura con la integridad pública, y se transite hacia los Escenarios III y IV; o que el Escenario II engarce sistémicamente con otras partes de la política de gobierno abierto e integridad. Cada escenario implica un diseño, un uso de instrumentos, una profundidad de las medidas y, en definitiva, el alcance potencial deseado asociado a la integración. De menor a mayor interacción, convergencia y articulación, se identifican cuatro escenarios: I) la no convergencia; II) la interacción puntual; III) la convergencia e interacción pragmática, y IV) la conjunción o integración (ver Tabla 1).

Hablaremos a continuación de algunas iniciativas sistémicas y casos relevantes para ilustrar esta cuestión.

TABLA 1. Tipología de escenarios de convergencia: políticas de integridad pública y de gobierno abierto. Descripción y ejemplos

Escenario	Descripción	Objetivo y ejemplos
Escenario I No convergencia ni interacción	Las políticas de integridad institucional y las de gobierno abierto no se relacionan ni son planteadas o abordadas conjuntamente. En este escenario es posible incluso que solo exista una de estas dos políticas definida mientras la otra no exista como tal. No hay ni convergencia ni interacción.	Se busca mantener separadas las políticas, por desconocimiento o por la complejidad que supondría cualquier integración. - Instrumentos asociados a los marcos de integridad pública: códigos éticos, evaluaciones de riesgo y reportes de clima ético, acciones de formación en integridad, sistemas de consultas y buzones de denuncias éticas, sistemas de protección a los denunciantes, comités de ética y de gestión de conflictos de interés, auditorías y sistemas de seguimiento y evaluación, y apertura de oficinas de responsabilidad.
Escenario II Interacción puntual convergencia limitada	Se busca complementar la política de integridad usando los principios, valores o instrumentos comúnmente asociados al gobierno abierto. Antes que como política, el gobierno abierto se entiende como un enfoque transversal.	La política de integridad busca hacerse más transparente y participativa. Las acciones de gobierno abierto son focalizadas y se centran en potenciar la integridad. - Datos abiertos en las contrataciones públicas. - Plataformas web de seguimiento ciudadano al gasto público.
Escenario III Convergencia pragmática e interacción para reforzamiento	Ambas políticas nacen en momentos distintos, y convergen respetando valores e instrumentos, enfoques estratégicos respectivos, actores participantes, y tal vez interaccionan compartiendo espacios.	El objetivo es el reforzamiento de ambas políticas, por separado, mediante realimentación recíproca entre principios y marcos estratégicos. - Sistemas de contratación abierta. - Estrategias de integridad pública dentro de los planes de acción de gobierno abierto y que acogen sus principios.
Escenario IV Conjunción (convergencia plena)	Las dos políticas comparten valores, instrumentos y acciones en un marco estratégico único. Nacen o se diseñan como una sola política o se someten a un proceso de integración.	El objetivo es la conjunción de áreas de política y la unidad sobre sus valores, filosofía, ejes de trabajo, marcos estratégicos de actuación, mecanismos de toma de decisiones y de seguimiento y evaluación. - Pactos de integridad / Testigo social

Fuente: Elaboración propia.

Estrategias sistémicas (gobierno abierto + integridad) para el combate contra la corrupción sistémica

Recordemos que gobierno abierto puede entenderse como un enfoque de gobernanza pública que —bajo los principios de transparencia, participación ciudadana, rendición pública de cuentas y uso intensivo de las tecnologías— busca fortalecer la democracia, luchar contra la corrupción y generar sociedades más justas, incluyentes y equitativas (Cruz-Rubio, 2015). Como enfoque, es aplicable a todas las instancias públicas, niveles de gobierno y poderes públicos, tanto como a otras entidades de la sociedad civil o del sector privado; de ahí que se hable también de Estado abierto². Las estrategias de gobierno abierto buscan atacar sistémicamente elementos o dimensiones que favorecen o habilitan la corrupción. Para pensar sistémicamente, centraremos ahora nuestra atención en tres dimensiones de lucha contra la corrupción especialmente relevantes: a) compras y contrataciones públicas abiertas, b) apertura de datos, y c) sistemas y herramientas para la integridad pública.

a) Compras y contrataciones públicas abiertas

Si lo asociamos con el porcentaje total del gasto público, el tamaño de la contratación pública en los países de América Latina es considerable respecto a otros países y regiones. Ello convierte las compras públicas en un área fundamental de atención en materia de integridad pública. No olvidemos que en las compras públicas se halla parte sustancial del botín de la corrupción. La ONU estimó que entre el 10% y el 25% del valor de las compras públicas se pierde por la corrupción (Jarquín, 2021).

Herramientas como los pactos de integridad, las políticas de compras dirigidas por las comunidades destinatarias, las plataformas de seguimiento ciu-

²El concepto de “Estado abierto” no extiende o modifica el de gobierno abierto en términos de principios, son la misma cosa. La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016) define *gobierno abierto* como “el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo”. El uso de Estado abierto se ha antojado necesario en lengua castellana, dado que el término *gobierno* se asocia a uno de los poderes públicos (el ejecutivo), y no así al legislativo y judicial. En el uso del idioma inglés, el concepto *government* conlleva implícitas todas las instancias de los poderes públicos sin distinción.

dadano al gasto público, los mecanismos de diálogo entre partes interesadas, las audiencias públicas y los foros especializados para la participación temprana de proveedores, son algunos tipos de iniciativas o diseños institucionales que se han ido implementando en los últimos diez años para avanzar hacia una mayor apertura en este sector clave (Cruz-Rubio, 2020). Su principal propósito es reducir la opacidad en los procesos y modificar los sistemas e incentivos, proponiendo nuevas formas y actores dentro de las redes, e incorporando innovaciones democráticas que fortalezcan los controles ciudadanos y su capacidad de influencia en estos procesos.

Las plataformas web de seguimiento ciudadano al gasto público se adecúan al Escenario II. Estas plataformas permiten mejorar la transparencia en la gestión, y el seguimiento del uso y control asociado al uso y destino del dinero público. Estas plataformas buscan empoderar a comunidades en los procesos de compra pública y ejecución presupuestaria. Este tipo de herramientas permite a los gobiernos ser responsivos, y brindar respuestas respecto de cómo se gestionan los recursos. Existen muchos ejemplos, pero traemos el caso de “BA Obras” (Buenos Aires, Argentina: <https://obras.buenosaires.gob.ar>) o “Cuidando do Meu Bairro” (Sao Paulo, Brasil: <https://cuidando.vc>).

Los sistemas de contratación abierta se adecúan al Escenario III. De acuerdo con la iniciativa internacional Open Contracting Partnership, aplicando los principios del gobierno abierto (transparencia, participación ciudadana, rendición pública de cuentas) a los procesos de contrataciones públicas (en las distintas etapas de planeación, licitación, adjudicación, contratación, implementación y seguimiento) se pueden lograr avances importantes en materia de combate a la corrupción y eficiencia del sector público. Se basan fundamentalmente en los principios de transparencia proactiva, y participación para el monitoreo y la supervisión, ofreciendo así una herramienta para un adecuado seguimiento, escrutinio público y vigilancia ciudadana al destino de los recursos públicos. Al respecto, Open Contracting Partnership “ha identificado 150 indicadores de comportamiento sospechosos, o ‘banderas rojas’, que los gobiernos o la sociedad civil pueden utilizar para identificar posible corrupción en la contratación pública” (ODC, 2016). Actualmente, muchos países de la región se han acogido a estos estándares o han ido trabajando en pos de lograr una mayor transparencia en estos procesos (véase: <https://www.open-contracting.org/es/worldwide>).

Los pactos de integridad se adecúan al Escenario IV. Son acuerdos formales, facilitados y monitorizados por la sociedad civil entre una administración

pública y las empresas licitadoras o las asociaciones o entidades que representan sus intereses, por los cuales dichas partes asumen un compromiso de ser monitorizados por dicha OSC, a seguir un procedimiento de contratación transparente y a evitar cualquier práctica opaca o corrupta. El ejemplo más desarrollado puede hallarse tal vez en México, con la figura del “testigo social” (Cruz-Rubio, 2020).

b) Apertura de datos para combatir la corrupción

Abrir los datos de calidad, abrirlos de forma oportuna y periódica, y bajo estándares elevados, es fundamental para luchar contra la corrupción. En la apertura de datos residen muchas de las estrategias de vigilancia y control externo a las organizaciones públicas, lo que permite poner en marcha mecanismos de control social al poder. Se trata de una transparencia que va más allá de la publicación de información, pues también interpreta y enriquece grandes volúmenes de datos para un propósito final: combatir la corrupción. Como eje central de la apertura, los datos abiertos potencian una transparencia de tipo colaborativo (en donde la información es usada, procesada, enriquecida y contrastada por múltiples actores) y permiten explorar vías de colaboración más allá de las tradicionales, al transformar procesos y servicios públicos, y potenciar un mejor conocimiento. Es uno de los mecanismos principales para combatir la corrupción y empoderar a los ciudadanos.

Por tanto, la apertura de datos permite hacer más visible o expuesto el mapa de actores de la corrupción, o identificar mejor potenciales corruptelas o ilegalidades en la gestión pública. Como se ha mencionado, muchas estrategias de opacidad descansan precisamente en reducir el acceso a la información de calidad, limitando la posibilidad de que otros actores vigilen y supervisen al poder. A nivel internacional, organizaciones como Open Data Charter han venido impulsando estándares, acciones e investigaciones de calidad para hacer visible cómo una apuesta por las estrategias basadas en datos abiertos cambia las reglas del juego, y sensibilizan y permiten fortalecer los sistemas de controles y contrapesos, sobre todo los informales, promoviendo una mayor exposición pública de datos y haciendo más difícil la impunidad por opacidad (<https://opendatacharter.org/area/anti-corruption>).

Los portales de datos abiertos contra la corrupción se adecuan al Escenario II. Entre otros ejemplos asociados a casos de éxito de uso de datos abiertos para combatir la corrupción, cabe mencionar la red PODER, que ha construido la

plataforma QuiénEsQuiénWiki (<https://www.quienesquien.wiki/es>), que combina la información de adquisiciones y de la propiedad de las empresas para apoyar investigaciones periodísticas (ODC, 2016). Asimismo, en México, el mecanismo de datos abiertos “Ojo a las Sanciones” (<https://ojosanciones.sociedad.info>) permite detectar a empresas sancionadas o fantasmas, y denunciar su participación en procesos de contratación pública.

c) Sistemas y herramientas para la integridad pública

Los sistemas de integridad son fundamentales para alcanzar el buen gobierno y la buena administración. Bajo estos sistemas es preciso establecer normas, procesos y órganos que prevengan conductas inmorales y promuevan la ética. El desarrollo y consolidación de marcos de integridad es una necesidad institucional de primer orden, que exige no solo la formalización de un marco legal o reglamentario habilitante, sino su efectiva implementación, seguimiento y evaluación bajo una lógica de transparencia, integralidad y de mejora continua.

Los instrumentos asociados a estos sistemas son la definición de códigos éticos; las evaluaciones de riesgo y los reportes de clima ético; las acciones de formación en integridad; los sistemas de consultas y buzones de denuncias éticas; los sistemas de protección a los denunciantes, los comités de ética y de gestión de conflictos de interés; las auditorías y sistemas de seguimiento y evaluación, y la apertura de oficinas de responsabilidad. En los últimos años, estos instrumentos han sido desplegados al interior del sector público y su desarrollo ha ido avanzando en América Latina con mucha fuerza, con el apoyo de instancias como la OCDE (2020), CLAD (2018) y otras organizaciones internacionales.

No obstante, estos avances se han concentrado en la dimensión nacional, y han sido muy limitados en la escala local y subnacional, que es donde persiste con fuerza el fenómeno de la corrupción sistémica³. Abordamos a continuación seis de estos instrumentos, todos los cuales entrarían en el Escenario I, dado el carácter interno de la organización que lo instaura, aunque ello no obsta para que su integración razonable con el enfoque de gobierno abierto y sus principios permitan potenciar su alcance como respuesta sistémica (y transitar al Escenario II o III):

- **Códigos éticos.** Instrumentos esenciales para determinar y definir la integridad de la organización. En los códigos se definen valores y principios de actuación

³ Una publicación que resume algunos de estos casos es la de CLAD.

y de cumplimiento normativo que orientan el comportamiento moral de los integrantes de la organización, son consecuentes con una ética profesional, y hacen exigible su defensa y atención tanto a nivel interno como externo.

- *Evaluaciones de riesgo y reportes de clima ético.* Herramientas de diagnóstico principales para la detección de riesgos y para saber con detalle cuál es el estado ético de la organización que avanza su despliegue. Son fundamentales para conocer el funcionamiento y los logros de los otros sistemas y herramientas, y ofrecen evidencia para la definición de mejoras en los controles y la toma de decisiones.

- *Canales internos de consultas éticas y buzones de denuncias.* Se configuran con las vías o cauces que permiten a los miembros de una organización informar o denunciar las conductas antijurídicas o delictivas contrarias a Derecho. Pueden ser electrónicos, telefónicos, postales o presenciales. En todo caso, en cualesquiera de las vías o canales, se debe garantizar la confidencialidad y permitir el anonimato de potenciales denuncias. Al nivel nacional, podemos hallar como ejemplo el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDE) en México (<https://sidec.funcionpublica.gob.mx>).

- *Sistemas de protección a los denunciantes.* Deben tener un amparo legal mínimo. Se definen como aquellos que permiten a las organizaciones acceder a información para la detección de infracciones legales en el seno de una organización —ya sea pública o privada—, información que proviene de dentro de la organización. La estigmatización social negativa de los informantes como delatores o chivatos debería ser cambiada, pues se trata de personas que arriesgan un empleo, unas amistades y una carrera profesional por luchar contra la corrupción, y deben tener protección legal y acompañamiento, pues su testimonio, evidencias y decisión de denunciar permiten la detección y eficaz persecución de prácticas corruptas.

- *Comités de ética y de gestión de conflictos de interés.* La aparición de situaciones asociadas a conflictos de interés es inevitable en las organizaciones públicas. Dependiendo de lo que se gestione, su frecuencia puede ser mayor o menor. Pero el conflicto de interés no es un problema en sí, sino una inadecuada gestión, pues cuando ocurre casi siempre deviene en incumplimiento legal o corrupción. De ahí que las organizaciones deban tener comités de ética capaces

de analizar situaciones problemáticas en términos de dilemas morales o éticos, o conflictivas (cuando se refieran a conflictos de interés por los integrantes de la organización). También deben contar con regulaciones que habiliten ética-mente a tomar decisiones o inhabiliten de participar en determinados procesos, así como un sistema efectivo de información y declaración de conflictos que permita un seguimiento oportuno y gestión a estas situaciones.

• *Auditorías (internas y externas) y sistemas de seguimiento y evaluación.* El control *ex post* asociado a auditorías internas o externas es clave en el proceso de garantizar el cumplimiento de la norma y la ejecución eficiente de recursos. Los sistemas de seguimiento y evaluación son esenciales, pues de ellos depende el aprendizaje asociado al funcionamiento y limitaciones del sistema propiamente en esta fase final. Además, permite rendir cuentas a la entidad, no solo sobre el funcionamiento del sistema de integridad sino de la entidad como un todo.

Conclusiones

Como puede advertirse, estos instrumentos centran su atención en reforzar controles y espacios de supervisión para evitar la la captura y las influencias indebidas, generar espacios institucionales que promuevan la integridad, contrarresten la opacidad y limiten la corrupción. Ciertamente, el despliegue de estos mecanismos en un sistema de integridad institucional puede reducirse a una mínima expresión en términos de relevancia. Y, asimismo, asociarse solo y en exclusiva a la dimensión interna de la organización, sin acaso mapear exhaustivamente actores y riesgos, en ausencia de una transparencia pública mínima respecto de su funcionamiento y logros, o de espacios habilitantes para una participación de los integrantes de la organización y público en general en la construcción del sistema de integridad. Es decir, el despliegue de los sistemas de integridad puede llegar a hacerse de forma tímida, incompleta, opaca y limitada, como estrategia legitimadora y de consumo interno, a espaldas de los valores de apertura. Por ello argumentamos que la incorporación de iniciativas de apertura y del uso de sus valores en el diseño y despliegue de los distintos instrumentos de los sistemas de integridad otorga una mayor ambición y les da esa condición sistémica como respuesta efectiva a la corrupción. Bajo este análisis se puede concluir que combatir la corrupción sistémica en América Latina:

- Exige visiones sistémicas que atiendan exitosamente a las cuatro dimensiones referidas: a) la formación de redes de actores, b) los mecanismos de integración organizacionales, c) la opacidad, y d) los controles y contrapesos formales e informales.
- Exige reconocer la diversidad de la región y conocer con detalle el contexto, los actores, las redes de corrupción existentes, y que subyacen en las organizaciones, políticas y servicios públicos.
- Exige combinar acciones y estrategias asociadas a la apertura gubernamental tanto como la integridad pública, integrando agendas, pues su necesaria convergencia es fuente de acciones estratégicamente más robustas y efectivas.

Referencias bibliográficas

- ARELLANO GAULT, D.; ROJAS SALAZAR, G., y VARGAS PINEDA, L. R. (2025): “Critical Theory in Public Policy and anti corruption strategies in Latin America: Unveiling the limitations (and hypocrisy?) of the dominant anti corruption discourse”, en L. SECCHI y C. N. CRUZ-RUBIO (eds.): *Handbook of Public Policy in Latin America*, Edward Elgar.
- CLAD (2016): “Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto”, adoptada en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, Colombia, 28 y 29 de octubre de 2016, CLAD. Disponible en: <https://tinyurl.com/532bfrmw>.
- (2018): “Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública”, aprobada por la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Antigua, Guatemala, 26 y 27 de julio, CLAD. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-Eticae-Integridad-Funcion-Publica.pdf>.
- CLANCY, S.; MARTÍNEZ, O., y KETELHÖHN, N. (2019): “Corrupción en América Latina y sus soluciones potenciales”, INCAE Business School. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/wp-content/uploads/2019/02/corruptiocc81n-en-amecc81rica-latina-y-sus-soluciones-potenciales-vf.pdf>.
- CRUZ-RUBIO, C. N. (2015): “¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 37-53.
- (2020): “Participación ciudadana y compras públicas en América Latina: marco

- conceptual, análisis de casos y factores de éxito”, HIVOS. Disponible en: <https://hivos.org/assets/2021/02/Participacion-ciudadana-y-compras-publicas-en-America-Latina-1.pdf>.
- JARQUÍN, J. M. (2021): “Introducción”, en *Corrupción en América Latina. Análisis comparado y propuestas para enfrentarla. Los casos de Chile, México y Colombia*, FLACSO. Disponible en: https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/07/Libro_Corrupcion_en_America_Latina.pdf.
- MEZA, O., y PÉREZ-CHIQUE, E. (2024): “The Structure of Systemic Corruption: What Can We Learn From Local Government?”, en O. MEZA y E. PÉREZ-CHIQUE (eds.): *The Structure of Systemic Corruption: How Corruption Consolidates in Local Governments. Contributions to Public Administration and Public Policy*, Springer.
- OCDE (2020): *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. Disponible en: https://www.oecd.org/es/publications/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica_8a2fac21-es.html.
- ODC (2016): “Guía de apertura. Usar datos abiertos para combatir la corrupción”, Open Data Charter. Disponible en: <https://opendatacharter.org/area/anti-corruption/>.
- PHILIPPS ZEBALLOS, A. (2018): “Corrupción como problema de acción colectiva. Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina”, *Politai. Revista de Ciencia Política*, Año 9, 2º semestre, nº 17, pp. 176-211. Doi: <https://doi.org/10.18800/politai.201802.006>.
- ROSE-ACKERMAN, S. (2001): *La corrupción y los gobiernos*, Madrid, Siglo XXI.
- VILLORIA, M. (2014): “Corrupción pública”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 5, pp. 159-167. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/download/2175/1111/>.

4. Educación y mercado de trabajo, ¿vínculo roto? Revisando el vínculo entre juventudes, educación y trabajo en América Latina*

Agustina Corica y Nery Rauch

Introducción

En la actualidad existe consenso respecto a que, después de las transformaciones sociales vinculadas con la crisis del empleo, de la sociedad salarial y de las instituciones, se erosionó el carácter lineal de la relación entre la educación y el trabajo del capitalismo benefactor. En este sentido, cada vez es más difícil predecir con suficiente certeza el futuro de las personas a partir del origen familiar, como sucedía en la sociedad industrial. Pero tampoco el capital humano parecería estar funcionando como predictor de la posición en la estructura social (Gil Calvo, 2002, 2009). Por ello, los estudios recientes mencionan cada vez menos cómo los jóvenes realizan trayectorias de inserción lineales; en su lugar, y cada vez más, las inserciones laborales adquieren diversos itinerarios, muchos de ellos de carácter precario y cambiante (Casal *et al.*, 2006; Miranda y Corica, 2018). En ello se enmarca el objetivo de este texto, que trata de reflexionar sobre el escenario y los desafíos en el vínculo de las juventudes con la educación y el trabajo.

Como consecuencia de los cambios tecnológicos se han producido cambios significativos en la organización de la producción y del trabajo. Estos conllevan nuevos requerimientos de competencias, a veces difícilmente adquiridas a tra-

* ¿En qué medida sigue siendo la educación la llave para conseguir una inserción laboral, conseguir un buen empleo y un mecanismo de ascenso social?

vés de la educación formal (es recurrente que la oferta educativa, por diversas razones, vaya por detrás de los cambios tecnológicos). Y, sobre todo, implican una gran inestabilidad e incertidumbre acerca de las competencias, saberes y habilidad requeridos en el mediano y largo plazo, suscitado por la confluencia de los avances tecnológicos y la división internacional del trabajo. Paralelamente, se observa un proceso de devaluación de las credenciales educativas adquiridas en el sistema de educación formal: a pesar de que continúan siendo importantes para acceder al mercado de trabajo, ya no garantizan el acceso a mejores empleos (Coll, 2011).

Algunos estudios destacan que existe una disminución del efecto de los diplomas en el requerimiento de los puestos laborales disponibles. Otros señalan que, más allá de que la educación ya no garantice los puestos de trabajo según el diploma escolar obtenido, la educación sigue siendo indispensable, puesto que la posibilidad de encontrar oportunidades está íntimamente vinculada con las credenciales, bien como limitante (en el caso de no tenerlas), bien como marco para la competencia (Baudelot y Leclerc, 2008). Es decir, las certificaciones educativas siguen siendo relevantes, aunque no suficientes (Filmus, 2001). En esta situación, la competencia entre titulaciones hace que se desdibuje el peso de la educación como igualadora de oportunidades laborales. Investigaciones sobre la inserción laboral juvenil evidencian que, si bien el problema del desempleo y precariedad juvenil es de magnitud relevante, la causa se encuentra más asociada al propio mercado de trabajo y a la estructura social (Weller, 2003).

Desde otro ángulo de debate, una corriente sociológica consistente de autores clásicos considera que la escuela vendría a ser una ventana y un puente hacia otros mundos; para otros, la experiencia educativa solo desarrolla en los sujetos disposiciones generales para participar como miembros competentes de la vida en sociedad. Por otro lado, los críticos reproductivistas desmitifican el supuesto aporte de la escuela como garante de oportunidades sociales y económicas, que incluso reproduce la estructura social desigual del capitalismo.

En el marco de estos enfoques, nos preguntamos qué papel tiene la escuela en la distribución de los recursos y de las oportunidades futuras, y qué posibilidades suministra a los individuos de insertarse en el mercado de trabajo y en la sociedad actual. Se debate la premisa de las mismas oportunidades para todos cuando en realidad existen desigualdades sociales que impiden que todos tengan las mismas posibilidades de estudiar. En este sentido, ¿dónde queda la relación del mercado de trabajo con los recursos y oportunidades disponibles? ¿El mercado de trabajo y los sistemas productivos de cada país y región son claves

para pensar este vínculo educación/trabajo en la actualidad? En suma, ¿qué lugar ocupan la educación y el trabajo en la configuración de un nuevo contrato social para las juventudes latinoamericanas?

El debatido vínculo entre educación y trabajo en América Latina

La relación entre la escuela media y el trabajo ha ido transformándose con el correr de los años. Las investigaciones señalan que, en los momentos de expansión del mercado de trabajo y de movilidad social ascendente, la educación constituía el trampolín que permitía a muchos ciudadanos ascender a niveles sociales más altos. Según estas investigaciones, en situaciones de crisis de demanda laboral y contextos de movilidad social descendente, la escuela funcionaba como un “paracaídas” —como describe María de Ibarrola (2005)— que amortiguaba el descenso de quienes habían logrado permanecer más años en sus aulas. De esta manera, la educación poco a poco dejó de ser el pasaporte a la movilidad social ascendente para convertirse en una herramienta que únicamente permitía conservar el espacio social de origen. Estas investigaciones destacaron que la educación estaba fuertemente mediatizada por la dinámica del mercado de trabajo y por los procesos de crecimiento del desempleo, la informalización y la precarización.

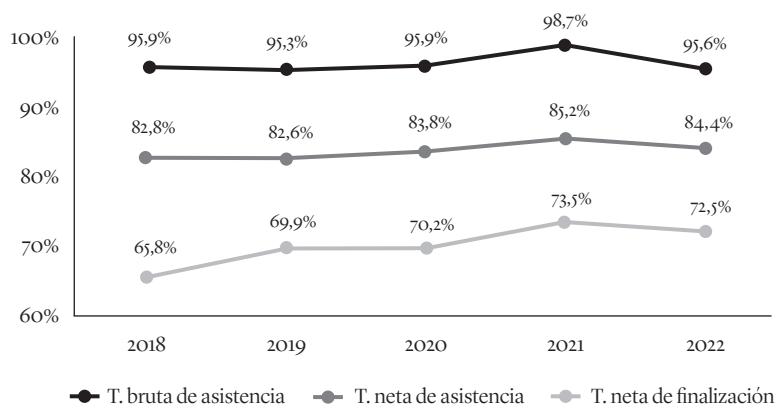
Las transformaciones sociales, laborales y educativas acaecidas en las últimas décadas han replicado en las propias biografías juveniles, las cuales manifiestan empíricamente crecientes matices con el escenario que vivenciaban las generaciones precedentes en el continente.

En materia educativa, América Latina ha atravesado durante las últimas décadas un progreso de la cobertura educativa. Esta expansión es traccionada fundamentalmente por una cobertura en educación primaria casi universal, que ha crecido de forma sostenida desde la propia constitución de los sistemas educativos en el continente: “Mientras que un 81% de las personas de la cohorte nacida en la primera década del siglo XX no finalizaba la educación primaria, este porcentaje se había reducido a solo el 5% al terminar el siglo” (De la Mata *et al.*, 2022: 94-95). Por otro lado, la expansión en la cobertura de educación secundaria presenta avances menos auspiciosos. Hasta las últimas décadas del siglo XX, la educación secundaria completa estaba muy lejos de la universalidad en el continente, con performances heterogéneas entre los países (De la Mata *et al.*, 2022: 95).

El panorama reciente en materia de escolaridad secundaria —donde transitan sus primeros años las juventudes— presenta un crecimiento sostenido en

los principales indicadores hasta 2021 y una caída en 2022. Y expone particularmente la persistencia de contrastes de casi un 20% entre la asistencia y la efectiva finalización del nivel educativo, lo que constituye uno de los principales desafíos en materia de políticas públicas a nivel regional.

FIGURA 1. Evolución de las tasas de asistencia bruta, neta y de la finalización de la escuela secundaria en América Latina (19 países*) (2018-2022)



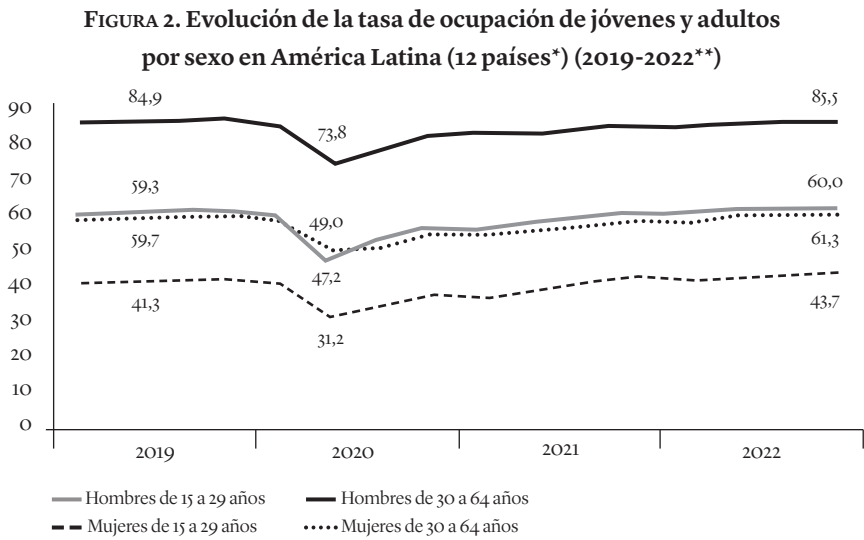
* Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Elaboración propia a partir de SITEAL-UNESCO.

En tanto que el aumento en la cobertura de educación universitaria ha sido persistente en muchos casos, el crecimiento ha sido moderado, de manera que “el porcentaje de población con este nivel educativo es todavía bajo en la mayoría de los países de la región” (De la Mata *et al.*, 2022: 96).

En lo que se refiere al mercado laboral, el escenario de las juventudes latinoamericanas presenta similitudes con lo que se observa en el plano internacional, y muestra notables brechas con los índices de la población adulta. En este sentido, es oportuno remarcar que, como destacan Millenaar y Paz, “El desempleo y la precariedad alcanzan cifras altísimas cuando se trata de jóvenes. Ellos tienen cada vez menos posibilidades de inserción y, a su vez, son fuertemente exigidos en términos de calificaciones y competencias” (Millenaar y Paz, 2008: 89-90). Además, en el caso de acceder a un empleo, generalmente lo hacen de forma inestable y sin garantías de seguridad social: “Los jóvenes deben flexibilizarse si pretenden incluirse en el mercado de trabajo formal, o aceptar trabajos precarios (informales, subempleos, trabajos atípicos)” (Millenaar y Paz, 2008: 90).

La brecha en América Latina se ha ampliado desde hace más de una década debido, casi exclusivamente, a un descenso en la participación de los/as jóvenes: “Este descenso en la actividad es más marcado entre los varones jóvenes, por lo que la brecha con sus pares mujeres se redujo en el último decenio, desde valores cercanos a 22 puntos porcentuales en 2011 a 17 puntos porcentuales en 2021” (OIT/CEPAL, 2022: 25). Esta situación se vio fuertemente agudizada con el impacto de la pandemia por COVID-19 en la actividad económica y laboral, que afectó más a la población joven que a la adulta.



* Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

** Nota: Los datos de 2020 y 2021 pueden presentar problemas de comparabilidad con los datos de 2019 debido a ajustes en los procesos estadísticos que los institutos de estadística y censos han implementado por la situación derivada de la pandemia de COVID-19.

Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de empleo de la región.

En materia de empleo también se presentan brechas notables entre la juventud y las personas adultas. En sintonía con lo que se ha indicado, la crisis desencadenada por la pandemia afectó en mayor medida a las personas jóvenes: la caída en la tasa de empleo juvenil (11,3%) superó a la observada entre la población adulta (10,6%); esto significó “una pérdida de alrededor de 15 millones de puestos de trabajo juveniles en el periodo de mayor aplicación de las medidas sanitarias y de confinamiento” (CEPAL, 2023: 105).

Como reconoce la CEPAL, “las personas jóvenes enfrentan mayores obstáculos para acceder al mercado laboral que las personas adultas y, cuando logran la inserción, se encuentran sobrerrepresentadas en el empleo informal, por lo que su inclusión laboral es incompleta” (CEPAL, 2023: 20). Por ejemplo, en promedio, el desempleo entre los hombres jóvenes en el cuarto trimestre de 2022 era del 9,4%: 5,7 puntos porcentuales superior al porcentaje de adultos hombres en esta situación, mientras que esta tasa era del 13,5% y la brecha era de 8,1 puntos porcentuales en el caso de las mujeres (CEPAL, 2023: 20).

Otro de los grandes problemas que encuentran las juventudes al vincularse con el mercado laboral es la elevada y persistente tasa de informalidad, con diferencias que pueden superar el 20% con respecto a la que registra la población adulta. Esta situación se pudo observar con el impacto de la pandemia de COVID-19, particularmente con la recuperación observada a partir de la reactivación económica y laboral, traccionada fundamentalmente por empleo informal. Así, a finales de 2022, la informalidad laboral juvenil era del 53,4%: 12 puntos porcentuales superior a la de las personas adultas de 30 a 64 años (CEPAL, 2023: 20).

Abordar la inclusión laboral de las personas jóvenes implica pensar en “transiciones educativo-laborales diversas y no lineales, con entradas y salidas del mercado laboral, a veces en superposición con la participación en sistemas educativos o de formación, y marcadas por la posibilidad de formarse y educarse a lo largo de la vida” (CEPAL, 2023: 20). Con todo, la asociación entre las oportunidades laborales de mayor calidad y el nivel educativo alcanzado sigue vigente a pesar de la mayor desestructuración de los itinerarios laborales y educativos provocados por la transformación del régimen de acumulación capitalista en los países occidentales. Sin embargo, dependiendo del contexto económico, el peso de los aspectos coyunturales adquiere mayor o menor relevancia en este vínculo. La incorporación de nociones asociadas a la temporalidad, la territorialidad, y la coyuntura social, política y económica se convirtió en un elemento clave para analizar el binomio educación y trabajo.

Heterogeneidad latinoamericana: la incidencia de la territorialidad y el género en el vínculo con la educación y el trabajo

Desde mediados del siglo XIX, la progresiva incorporación de los países de América Latina al mercado internacional moderno implicó una inserción centrada en la provisión de materias primas o de escaso agregado tecnológico, con-

figurando un rezago con respecto al sostenido desarrollo económico y social de las sociedades europeas y angloamericanas. Estos vínculos constituyeron relaciones asimétricas entre los países centrales y periféricos del orden capitalista, sentando las bases de desigualdades en términos del intercambio y, para los países periféricos, la “persistencia de estructuras socioeconómicas que se heredan del pasado en combinación con la formación de estructuras socioeconómicas nuevas” (Wyczykier, 2017: 656).

La conjunción de estructuras que se heredan y otras que irrumpen da lugar a la tesis de la heterogeneidad estructural de Latinoamérica, que reconoce que los países periféricos se caracterizan por desequilibrios tecnológicos que expresan patrones específicos de empleo y la generación de excedentes de fuerza laboral (Salvia, Poy y Robles, 2021), y donde de forma simultánea “algunos sectores económicos tienen niveles de productividad similares a los de los países desarrollados, la mayor parte de la fuerza laboral trabaja en sectores de baja productividad” (Infante, 2011; Pla, Poy y Salvia, 2022: 223). Pero, sobre todo, la región se caracteriza por los aspectos de una sociedad periférica, “caracterizada por la inestabilidad económica derivada de su posición subordinada en el mercado mundial como proveedor de materias primas (principalmente agrícolas)” (Pla, Poy y Salvia, 2022: 223).

Las desigualdades estructurales propias del capitalismo, con las especificidades de una región constituida por países periféricos, se reproducen a nivel nacional y subnacional en Latinoamérica. Como destaca Huepe (2023: 202), “Las economías de América Latina se caracterizan por una alta heterogeneidad estructural, es decir, por la existencia de importantes diferencias de productividad entre y al interior de los distintos sectores económicos”, al punto de que cerca de la mitad de las personas ocupadas en la región se concentra en los sectores y empresas de baja productividad (Huepe, 2023: 202). Esta estructura heterogénea “ha dado lugar tanto a territorios con dinámicas exitosas de desarrollo territorial, como a un número considerable de territorios que no logran salir de la trampa del estancamiento, caracterizada por altos y persistentes niveles de pobreza” (Abramo *et al.*, 2016: 61).

El ámbito más tangible en materia de territorialidad se puede plantear según el área geográfica de radicación, particularmente en un continente con elevada cantidad de población en zonas rurales. En este sentido, se pueden destacar contrastes en materia educativa y laboral entre juventudes radicadas en ámbitos urbanos y rurales, siempre con peores escenarios para las segundas.

En materia educativa, como destacan el Organismo Internacional de Juventud (OIJ), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las mejoras en los indicadores de culminación del nivel secundario por personas de 20 a 24 años a escala continental preservan brechas significativas en términos de área geográfica: “en 2021 el 74% de las mujeres jóvenes y el 68% de los hombres jóvenes en áreas urbanas completan el ciclo secundario, en comparación con el 54% de las mujeres y 50% de los hombres en áreas rurales” (OIJ/CAF/PNUD, 2023: 16).

En cuanto al mercado de trabajo, los mayores contrastes se presentan en materia de informalidad: numerosos especialistas indican que vivir en una zona rural incrementa la probabilidad de ser un ocupado informal tanto a nivel general como, particularmente, entre las juventudes (Abramo *et al.*, 2016; CEPAL, 2023; Huepe, 2023). En relación a ello, destaca la situación más compleja entre las juventudes que no estudian ni trabajan: en 2022 alcanzaba al 13,6% de las juventudes latinoamericanas, mientras que en áreas urbanas era del 12,3% y en las rurales del 19,3%¹.

Otro aspecto gravitante lo constituye el género, configurando escenarios desiguales entre varones y mujeres en sus procesos transicionales. Esta problemática ha sido analizada fundamentalmente desde la segunda mitad del siglo XX por diversos campos académicos, donde se destacan algunas corrientes heterodoxas de la economía, particularmente de la economía feminista².

En materia educativa se presenta un escenario más igualitario entre mujeres y varones, sobre todo en las últimas décadas, en las que las mujeres incluso han sobrepasado el promedio correspondiente a los hombres. Según SITEAL-UNESCO, en 2022, la tasa de finalización de educación secundaria entre mujeres alcanzaba el 75,7% frente al 69,3% de los varones. Asimismo, “la proporción de mujeres que accede a la enseñanza superior y la culmina ha superado, en promedio, la de los hombres” (CEPAL, 2023: 142). Este marco, que expone un mejor escenario para las mujeres en materia educativa —aun con contrastes—, choca con las dificultades que encuentran para poder insertarse y desenvolverse en el mercado de trabajo. Dado que, si bien presentan mayores niveles de escolarización, “no experimentan mejores empleos y salarios una vez que ingresan al mercado laboral, lo cual refleja la influencia de patro-

¹ Consulta de la plataforma del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) el 20 de septiembre de 2024.

² Perspectiva que enfatiza en la incorporación de “las relaciones de género como una variable relevante en la explicación del funcionamiento de la economía, y de la diferente posición de los varones y las mujeres como agentes económicos y sujetos de las políticas económicas” (Rodríguez Enríquez, 2012: 24).

nes culturales patriarcales y discriminación estructural a lo largo de su educación” (OIJ/CAF/PNUD, 2023: 17).

Las desigualdades laborales en materia de género se presentan en el conjunto de la población, pero con mayor contundencia entre las juventudes, mostrando una situación más desventajosa entre las mujeres (Sosa, Smith y Romano, 2021: 7), lo que dificulta aún más las transiciones juveniles hacia la autonomía personal y la migración del hogar familiar de origen a uno propio, independientemente de las características de su conformación. Asimismo, da lugar para ahondar sobre otra problemática que lamentablemente no cuenta con un vasto desarrollo en el campo de los estudios de juventud, la referida al trabajo reproductivo —en gran medida— no remunerado y su incidencia en la concreción de los rituales transicionales.

Además de la mayor dedicación de las mujeres en actividades reproductivas, en el mercado de trabajo se reproducen patrones de género en las ramas de actividad en las que se desempeñan. A nivel regional “el 26,7% de las mujeres se ocupa en el sector ampliado de los cuidados y ellas también representan el 69,9% de las personas ocupadas en el sector de la enseñanza, el 73,5% de los ocupados en el sector de la salud y el 92,8% del empleo doméstico” (Barón y Scuro, 2023; Huepe, 2023: 23). En numerosas ocasiones esto va acompañado de bajos salarios y situaciones de pobreza a pesar de contar con ingresos por trabajo: “Una de cada cuatro de estas trabajadoras vive en situación de pobreza y el nivel de registro o firma de contrato es muy bajo en la mayoría de los países, lo que las deja fuera de la seguridad social” (Huepe, 2023: 23).

El escenario particular de las juventudes en el continente es claro para dimensionar las desigualdades de género. En 2022, la tasa de participación entre mujeres jóvenes de 15 a 24 años fue del 38,7%, y entre los varones, del 51,9% (una brecha del 13,2%); la tasa de ocupación de las mujeres fue del 31,4% y entre sus pares varones fue del 44,6% (13,2% de diferencia); y en lo referido a la tasa de desocupación, afecta al 19% de las mujeres y el 14,6% de los varones (brecha del 4,4%) (Huepe, 2023: 96-98). A su vez, según SITEAL-UNESCO (2024), quienes no se encuentran trabajando ni estudiando a escala continental (entre 15 y 24 años) alcanza el 19,4% en mujeres y el 8% en varones, un contraste sustantivo, aun con las salvedades planteadas sobre el trabajo no remunerado por parte de las mujeres. Como reconoce la CEPAL, “más del 70% de las personas jóvenes que no está estudiando ni ocupada en el mercado de trabajo son mujeres, situación sumamente marcada por el nivel de ingreso de los hogares, la territorialidad y la condición étnico-racial” (CEPAL, 2023: 20).

Desafíos presentes y futuros de la educación y el trabajo para un nuevo contrato social

A partir de lo desarrollado, y considerando los puntos centrales del análisis sobre el vínculo educación y trabajo, se destacan las siguientes temáticas —emergentes y persistentes— para abrir los debates presentes y futuros: i) La educación y sus efectos pospandemia en viejos y nuevos formatos escolares: ¿cómo se continúa?, y ii) Los procesos de acreditación y certificaciones de competencias y habilidades laborales: nuevo o viejo rol de los sindicatos y universidades en estos procesos; la formación en las universidades y el nuevo papel de la formación profesional, todo ello vinculado a la digitalización, la virtualización de las condiciones laborales, y la precariedad e informalidad de los trabajos disponibles. A continuación, se explican estos ejes de análisis con la mirada puesta en posibles líneas de investigación y en potenciales recomendaciones.

- La educación y los nuevos formatos: la pospandemia irrumpió en la escuela con formatos no presenciales dando espacio a una reconfiguración de la vida en las aulas. Pero también llevó a defender —y en algún punto a revalorizar— el espacio escolar presencial, dando centralidad a la vida escolar, y combinándola con la incorporación de las opciones digitales como un soporte complementario que enriquece el proceso de enseñanza-aprendizaje. Ahora bien, el dilema o desafío es que los docentes deben dominar las tecnologías y capacitarse para poder utilizarlas; es indispensable que los gobiernos, las universidades y los institutos de formación docente acompañen de manera sistemática la formación tecnológica que los maestros y profesores han adquirido por sus propios medios para atender la urgencia (IEAL, 2022). Para esto, sería importante que desde las políticas se considerara a los/las docentes la participación en la “producción de herramientas digitales (...) con posibilidad de descarga libre y acceso abierto, y que evite el rastreo de información vital con usos comerciales”.

- Los procesos de acreditación y certificaciones de competencias y habilidades laborales: nuevo o viejo rol de los sindicatos y universidades en estos procesos. En este punto se quiere destacar la importancia que comienzan a adquirir los procesos de acreditación de instituciones de modo que habiliten la existencia de “nuevas formas institucionales” de formación que incorporan actores externos al ámbito educativo como son: sindicatos, empresas y organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Esto aportará una vinculación mayor a necesidades y demandas

locales, y referencias geográficas específicas sobre la formación para los trabajadores, desde donde se puedan construir trayectorias reales y flexibles. Uno de los dispositivos que se vienen desarrollando es el uso de microcredenciales, modelo flexible en el que se validan experiencias de aprendizaje —desde las más tradicionales hasta el voluntariado y el lugar de trabajo—, e impulsan la equidad al proporcionar un aprendizaje más accesible y asequible, contribuyendo a la educación de calidad y al aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Por lo tanto, queda el desafío de lograr una educación relevante para el empleo, y de hacerlo sin generar nuevas exclusiones. La transmisión intergeneracional de saberes y conocimientos sobre el trabajo aportará al nuevo contrato social una mirada de integración y movilidad social ascendente, poniendo la educación nuevamente como eje central en los procesos de estructuración social (Corica, 2022). Todo ello, pensando en nuevos formatos que consideren y garanticen una educación de calidad para todos, que ayude a enfrentar los cambios vertiginosos y las amenazas para las actuales democracias.

Referencias bibliográficas

- ABRAMO, L.; CECCHINI, S.; ESPÍNDOLA, E.; MALDONADO VALERA, C.; MARTÍNEZ, R.; MILOSAVLJEVIC, V., y ULLMANN, H. (2016): *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Santiago, CEPAL.
- BARON, C., y SCURO, L. (2023): “Los nudos estructurales de la desigualdad de género y los desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro del trabajo”, en M. HUEPE: *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina*, Santiago, CEPAL, pp. 65-92.
- BAUDELOT, C., y LECLERCQ, F. (2008): *Los efectos de la educación*, Del Estante Editorial.
- BID (2023): Programa de Innovación para respuestas a situaciones de crisis y gestión de prioridades estratégicas. Relevamiento de experiencias y elaboración de mapa situacional en la República Argentina de la articulación entre la Formación Profesional y la Educación Técnica de Nivel Superior con los/as futuros/as egresados/as de la Educación Secundaria. Préstamo BID 5084/ OC-AR.
- CEPAL (2023): *Panorama Social de América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago, CEPAL.
- (2024): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2024/10-P ed.), Santiago, CEPAL.

- COLL, J. P. (2011): “La relación entre educación y empleo en Europa”, *Papers*, 96(4), 1047-1073.
- CORICA, A. (2022): “¿La educación todavía garantiza el ascenso social?”, *Le Monde Diplomatique* (noviembre). Disponible en: <https://www.eldiplo.org/articulos-unipe/la-educacion-todavia-garantiza-el-ascenso-social/>.
- DE LA MATA, D.; BERNIELL, L.; SCHARGRODSKY, E.; ÁLVAREZ, F.; ARREAZA, A., y ALVES, G. (2022): *Desigualdades heredadas. El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones*, Caracas, CAF.
- FILMUS, D. (2001): “La universalización del secundario en América Latina: una meta necesaria para la inclusión social y la ampliación de derechos de los jóvenes”, en A. MIRANDA (ed.): *Sociología de la educación y la transición al mundo del trabajo*, Buenos Aires, Teseo, pp. 103-116.
- HUEPE, M. (2023): “Políticas de inclusión laboral: una estrategia integrada, sostenible y con enfoque territorial”, en M. HUEPE (ed.): *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina*, Santiago, CEPAL, pp. 199-219.
- IEAL (2022): *Tendencias en educación*, Costa Rica.
- INFANTE, R. (2011): “Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008”, en R. INFANTE (ed.): *El desarrollo inclusivo en América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- MILLENAAR, V., y PAZ, G. (2008): *Los jóvenes y el mundo del trabajo*, Equipo multimedia de apoyo a la formación inicial y continua de docentes, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- MIRANDA, A., y CORICA, A. (2018): “Gramáticas de la Juventud: reflexiones conceptuales a partir de estudios longitudinales en Argentina”, en A. CORICA, F. A. FREYTES y A. MIRANDA (comps.): *Entre la educación y el trabajo: la construcción cotidiana de las desigualdades juveniles en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- OIJ/CAF/PNUD (2023): *Desafío Inclusión y Juventud en LAC*, Serie Desafíos, Cuadernillo, 1ª ed., Caracas.
- OIT/CEPAL (2022): “Coyuntura laboral en la Argentina: empleo joven y transición a la formalidad laboral”, *Boletín*, vol. 1, Buenos Aires, CEPAL.
- PLA, J.; POY, S., y SALVIA, A. (2022): “Structural informality and occupational classes in a peripheral context: precariousness and in-work poverty in Argentina 2003-2020”, *Journal of World Economy*, nº 61, pp. 221-243.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2012): “La cuestión del cuidado. ¿El eslabón perdido del análisis económico?”, *Revista CEPAL*, 23-36.
- SALVIA, A.; POY PIÑEIRO, S., y ROBLES, R. (2021): “¿Una misma desigualdad?: Hete-

- roogeneidad estructural, protección social y distribución del ingreso en clave comparada”, *Revista Española de Sociología*, 30(3), pp. 1-21.
- SOSA, M.; SMITH, I., y ROMANO, D. (2021): “Los desafíos de la política pública para un problema estructural agravado por la pandemia”, Centro de Estudios Metropolitanos.
- WELLER, J. (2004): *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*, Santiago, CEPAL.
- WYCZYKIER, G. (2017): “La problemática del desarrollo, las clases sociales y la burguesía en América Latina: reflexiones conceptuales”, *Trabajo y Sociedad*, 29, pp. 649-665.

5. Una “cura social” para la epidemia de la desigualdad*

Déborah Itriago

Podría decirse que, desde la perspectiva de la epidemiología social¹, los indicadores de salud y bienestar exponen lo que somos y aquello a lo que aspiramos como sociedad. Los “que se quedan atrás” en materia sanitaria suelen ser en realidad representaciones vivas de inequidades sociales, es decir, de desigualdades sociales evitables que hemos aceptado que emerjan y subsistan en nuestras sociedades. Formalmente, las inequidades en salud se presentan como las diferencias sistemáticas en las oportunidades que tienen los grupos poblacionales para lograr una salud óptima, lo que conduce a diferencias injustas y evitables en los resultados de salud (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2017).

La equidad en salud es, en la práctica, uno de los indicadores del progreso de la Agenda 2030 y un factor clave de su éxito. Prácticamente todos los ODS impactan en la equidad en salud, mientras que las acciones para reducir las brechas en esta podrían acelerar el progreso en el cumplimiento de varios objetivos y metas de la Agenda 2030. Sin embargo, el mundo sigue estando fuera de curso para lograr sus objetivos de salud (FCGH Alliance, 2024). En buena medida, porque existe un amplio margen de mejora en el enfoque de las políticas en pro

* La autora agradece los comentarios realizados por Cecilia Güemes, Natalia Gherardi, Valentina Fuentes Mortensen y Marcos Jiménez, durante la producción de este documento.

¹ Es una rama de la epidemiología que se centra en los efectos de los factores socioestructurales en los estados de salud. Asume que la distribución de ventajas y desventajas en una sociedad refleja la distribución de la salud y la enfermedad. Así, su principal objeto de estudio son las desigualdades sociales que explican los resultados y desigualdades en salud. Véase Honjo (2004).

de la salud y el bienestar de las personas. Así, núcleos duros y persistentes de desigualdades en salud por razones sociales, políticas, económicas y/o geográficas, restan fuerza y efectividad a las intervenciones sanitarias convencionales, con el consecuente derroche de los escasos recursos.

La COVID-19, como en el caso de otras pandemias, no fue socialmente neutral (Bambra *et al.*, 2020). Por el contrario, expuso y magnificó aún más las desigualdades socioeconómicas y las disparidades en salud preexistentes (CEPAL, 2022). Así, las inequidades sociales interactuaron y exacerbaron la gravedad de los síntomas, las tasas de casos y de mortalidad, y la morbilidad asociada al virus COVID-19 que mostraron ciertos grupos de población (Bambra *et al.*, 2021). Exposición desigual, transmisión desigual y susceptibilidad desigual al virus, así como atención y tratamiento médico desigual, son algunos de los mecanismos identificados por los que las desigualdades sociales de base modulan la propagación, la escala e incluso la forma en la que se gestionan las pandemias de Enfermedades Infecciosas Emergentes (EID) en el mundo, afectando negativamente a la salud y el bienestar de grupos de población en condición de vulnerabilidad². Sin embargo, el relato no queda ahí: como nos ha demostrado también la pandemia de COVID-19, tarde o temprano, la afectación extrema de la salud y el bienestar de grupos de población específicos encontrará vías para promover contextos “no saludables” que, de una u otra forma, derivarán en implicaciones negativas para el bienestar en un sentido amplio.

Uno de los cimientos de las sociedades modernas fue el deseo de mayor justicia e igualdad entre los individuos, un ideal que se ha reflejado progresivamente en las estructuras jurídicas y legales más formales (Güemes, 2024). Este acuerdo social supone la necesidad de garantizar condiciones equitativas que permitan a todos los miembros de la sociedad desarrollarse y vivir plenamente. Las desigualdades en salud, que esconden y se derivan de otras desigualdades sociales estructurales, representan un profundo quiebre con dicho contrato social. La fractura social nos condena a todos a vivir en entornos cargados de polarización, crispación, conflictividad e insana incertidumbre. Wilkinson y Prickett (2010) plantean que, en contextos caracterizados por diferencias significativas en ingresos entre los más pobres y los más ricos, las personas son más proclives a experimentar una amplia gama de problemas de salud y sociales que aquellos que viven sociedades más igualitarias. Así, sociedades con importantes brechas de desigualdad económica tienden a mos-

² Al respecto, véase Rojas-Botero *et al.* (2024). En este informe se analizan los impactos desiguales de la pandemia en América Latina y el Caribe desde distintas perspectivas: histórica, epidemiológica, política, social, económica, ambiental y poblacional.

trar, entre otros resultados de salud, altos niveles de violencia (medida por tasas de homicidio), tasas elevadas de enfermedades mentales, de obesidad y de abuso de drogas y sustancias ilícitas. En la misma línea, a mayor desigualdad económica, mayor afectación de las relaciones sociales. Es decir, mayor tendencia a desconfiar los unos en los otros y menor vida en comunidad (Wilkinson y Pickett, 2010).

Siendo la salud de todas las personas una condición inequívoca para la cohesión y la paz social, todos los esfuerzos son meritorios en pro de un mejor análisis, comprensión y abordaje de los mecanismos que generan y reproducen desigualdades en resultados de salud.

Etiología de las desigualdades en salud

Dada la capacidad de integración de teorías y otros modelos en sus propias propuestas conceptuales y analíticas —así como por sus aportes particulares sobre la etiología de las desigualdades en resultados de salud—, hay dos modelos analíticos y complementarios de la epidemiología social que siguen siendo relevantes como punto de partida: por un lado, el enfoque adoptado en 2008 por la Comisión de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre los “Determinantes Sociales de la Salud” (DDSS), basado en la epidemiología clásica anglosajona y la medicina social europea. Y, por otro, el enfoque de la medicina social y salud colectiva latinoamericanas denominado “Determinación Social del Proceso Salud-Enfermedad” (DSPSE)³, asentado en la epidemiología crítica, cuyo origen data de finales de los años sesenta y comienzos de los setenta del siglo XX (Ruiz Taborda *et al.*, 2021).

Según el enfoque analítico de los DDSS, los resultados y desigualdades en salud dependen de la existencia y abordaje de dos conjuntos bien diferenciados e interconectados de determinantes sociales: los intermedios y los estructurales (Solar e Irwin, 2010).

Los sistemas de salud, en interacción con las circunstancias en las que las personas nacen, crecen, viven, estudian, trabajan y envejecen, y aspectos conductuales, biológicos, psicosociales y otros (como la cohesión social, el capital social y el medio ambiente natural), se asocian directamente con los resultados y desigualdades en salud (OPS *et al.*, 2023). Estos factores están considerados

³ En este documento, la conjunción de ambos enfoques se denominará, indistintamente, enfoque de la “determinación social” de la salud, o la “salud como fenómeno social”.

los determinantes más cercanos (intermedios) de la salud y de cómo esta se distribuye en una sociedad específica. Sin embargo, los determinantes sociales intermedios de la salud no se configuran en el vacío. Por el contrario, la forma en la que se materializan o concretan en la vida de las personas alude a la influencia histórica de otro conjunto de determinantes más distales (estructurales).

En este sentido, el análisis del modelo de los DDSS permite inferir que el contexto social macro (conformado por instituciones y políticas sociales⁴, jurídicas y económicas), y la estratificación social (es decir, el lugar que los individuos ocupan en la sociedad por asuntos que suelen conformar su identidad social, como el nivel de ingresos y educación, el tipo de ocupación, el género, la orientación sexual o la raza/etnia a la que pertenecen, entre otros asuntos), hacen parte del conjunto de determinantes estructurales de la salud. El contexto social macro—a través de, por ejemplo, políticas fiscales, laborales, de protección social, salud y educación—, así como las normas sociales o patrones culturales, pueden generar perdedores y ganadores⁵, e intensificar la estratificación y las divisiones sociales de base. Dicho de otra forma: en sociedades caracterizadas por extremas desigualdades (muchas de las sociedades contemporáneas), adquiere gran relevancia cómo nos percibimos y nos relacionamos los unos con los otros (lo que atañe a lo que los psicólogos denominan “la amenaza de la evaluación social”). En este sentido, el “estatus” o “posición social” se convierte en un asunto crítico a la hora de explicar (y abordar) problemas que tienen gradientes sociales; tal y como suelen ser los problemas de salud (Wilkinson y Prickett, 2018).

La estratificación social (en base a la pertenencia objetiva o subjetiva a determinados grupos sociales) opera como mecanismo generador de desigualdades en salud por, al menos, dos vías: a) las diferencias entre personas o grupos poblacionales en términos del grado de exposición a riesgos para su salud y en la vulnerabilidad a condiciones que la comprometen y b) las consecuencias diferenciales—económicas, sociales y sanitarias—derivadas del acervo de salud de los grupos e individuos según la posición en la que se ubican en la jerarquía social (OPS *et al.*, 2023); lo que, ante la falta de intervenciones específicas, suele tener implicaciones en la reproducción intergeneracional de inequidades.

En definitiva, las dimensiones de la identidad social (como, entre otras, la raza y la etnia, el género, el empleo y el estatus socioeconómico, la discapacidad y el estatus migratorio, o la geografía), “organizan o estructuran” el acceso dife-

⁴ En este documento se refieren a imaginarios sociales, normas, tradiciones, códigos y prácticas culturales.

⁵ Para mayor detalle sobre ejemplos de cómo las instituciones (reglas, normas, políticas, creencias, tradiciones y los valores) pueden reforzar las divisiones sociales de base, véase Itriago (2023).

rencial a las oportunidades de salud (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2017). Así, inequidades estructurales como los impulsores personales, interpersonales, institucionales y sistémicos, asociados al racismo, el sexismo, el clasismo, el capacitismo, la xenofobia y la homofobia, que generan discriminaciones y exclusiones, “hacen que esas identidades sean relevantes para la distribución justa de las oportunidades y los resultados de salud” (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2017: 100).

Por su parte, el enfoque de la DSPSE surge como una vertiente de la epidemiología crítica, desarrollada con los aportes de sanitaristas y epidemiólogos latinoamericanos (Passerino y Palermo, 2019). Para explicar las desigualdades en salud, la DSPSE enfatiza una perspectiva conflictual de la sociedad que implica al menos dos aspectos relevantes a los propósitos de este reporte. En primer lugar, “una relación dialéctica entre lo biológico y lo social, en una estructura jerárquica donde lo biológico queda subsumido en lo social, mediante procesos de producción y reproducción social” (Morales-Borrero *et al.*, 2013: 800). La DSPSE entiende a la sociedad no como una mera sumatoria de individuos sino “como totalidad irreductible a la dinámica individual” (Morales-Borrero *et al.*, 2013: 800). Es decir, los individuos (y, por lo tanto, su salud) quedan inmersos en los modos y condiciones de vida impuestos por un todo u orden social que responde a un modelo de acumulación⁶. Por otra parte, la DSPSE considera a la sociedad como un terreno caracterizado por relaciones de lucha y poder que se dan entre agentes (personas) o agencias (colectivos, grupos sociales, instituciones, organizaciones) (Ruiz Taborda *et al.*, 2021). Estas luchas de poder tienen un correlato sociohistórico y se manifiestan en distintos planos que van de lo más general a lo particular (Breilh, 2021).

Los postulados del DSPSE derivan en una crítica explícita a los procesos sociales “malsanos” (opresión, explotación, entre otros) que, de acuerdo con el modelo, fundamentan las relaciones desiguales de poder que se pueden identificar en determinados modelos de desarrollo capitalista. El modelo también alerta sobre los riesgos para la viabilidad del planeta de fenómenos como el cambio climático global, las guerras por recursos renovables y no renovables, y las crisis alimentarias y financieras (Passerino y Palermo, 2019). En esta línea, reconoce a un actor clave con gran capacidad política para incidir en las decisiones nacionales e internacionales en la fase moderna del capitalismo y de la

⁶ Por lo general, este concepto “hace referencia a un conjunto de medidas de política económica tendientes a encauzar la reproducción del capital en un sentido determinado”. Véase Schorr y Wainer, 2017.

globalización: las empresas transnacionales. Algunos defensores de este modelo incluso plantean que “no definir estrategias frente a este poderoso actor resta enormes posibilidades a una acción que transforme los determinantes de las inequidades sanitarias e impacte en la concentración de poder económico, político y de conocimiento que generan estas empresas” (Passerino y Palermo, 2019: 13).

En resumen, ambos modelos⁷ reconocen la salud como un derecho y un objetivo humano y social (Borde y Hernández, 2019), y condenan las inequidades en salud. En las dos propuestas se plantea una perspectiva conflictual de las sociedades y relaciones de poder asimétricas. En el caso de los DDSS, lo anterior se hace al otorgarles a la estratificación social y a las identidades sociales un rol destacado en la explicación de las desigualdades sociales de la salud. Así, por ejemplo, en la medida en que la pertenencia a un grupo proporciona a los individuos significado, apoyo y agencia⁸, la salud es positivamente impactada, constituyendo una “cura social”. Sin embargo, cuando la pertenencia a un grupo no está asociada con recursos psicológicos positivos, o cuando dicha pertenencia es estigmatizada sobre la base de estereotipos y prejuicios discriminatorios, puede amenazar seriamente la salud de las personas (Jetten *et al.*, 2017). Desde una perspectiva más dinámica, los grupos sociales favorecidos del reparto de activos y servicios vitales para la salud contarán también con mayor poder de influencia relativo en el diseño de instituciones y políticas relevantes para la salud y el bienestar de las personas⁹ (OPS *et al.*, 2023).

En los dos modelos presentados, se enfatiza claramente la relación entre las condiciones de vida en general y la enfermedad como pieza explicativa clave del proceso salud-enfermedad, identificándose así procesos sociales “macro” como condicionantes de los patrones de salud y enfermedad en lo “micro” (Morales-Borrero *et al.*, 2013). Además, en ambos casos se plantea que, dado el variopinto conjunto de factores relacionados con la salud y el bienestar de las personas, se requieren acciones más allá del sector sanitario (intersectoriales) en pro de la salud (Borde y Hernández, 2019).

En diferentes grados, los dos modelos constituyen una ruptura en relación con los enfoques más tradicionales y conservadores de “salud pública”, basados principalmente en un uso intensivo de tecnologías duras para resolver proble-

⁷Para este informe, el enfoque que adopta los elementos comunes de ambos modelos (DDSS y DSPSE) se denominará enfoque de la “determinación social”.

⁸Capacidad de toma de decisiones.

⁹Lo que se asocia al término “captura política”.

mas de salud (que no son pertinentes o factibles de ser utilizadas en todos los contextos), y en la naturalización de las inequidades en salud por la preeminencia de la perspectiva del “esencialismo biológico”¹⁰ o “determinismo biológico” en el análisis y abordaje de los resultados en salud. Al hilo de esto, los modelos también se alejan de la teoría del estilo de vida, que explica la salud de los individuos como un mero resultado de sus comportamientos “aceptables” y no “aceptables” (como ejemplo de estos últimos, el consumo de alcohol y estupefacientes, o una dieta inadecuada). A dicha teoría se le puede criticar su excesiva simplicidad, la incapacidad de reconocer que no todas las personas pueden seguir estilos de vida saludables (por restricciones económicas, por ejemplo); que la definición de dicho estilo pasa por un sinfín de consideraciones (como las culturales) y que, al enfatizar el rol de los individuos en los resultados de salud, implícitamente se diluye, convenientemente, la responsabilidad del sector público en el logro de la salud universal.

Trampas y obstáculos para el avance en el abordaje de la salud desde el lente de la determinación social

Nancy Krieger, una reconocida investigadora de Harvard, plantea en un informe de 2024 que, a pesar de la abundante producción de alternativas epidemiológicas sociales, continúa predominando el enfoque de las teorías biomédicas y de estilo de vida individualista en el abordaje de la salud. Sigue habiendo una falta de atención a las teorías epidemiológicas de la distribución de enfermedades en la formación de epidemiólogos y profesionales de la salud pública, y en los esfuerzos actuales para mejorar el rigor de la investigación epidemiológica y la inferencia causal (Krieger, 2024). Coincidiendo con la doctora Krieger, y en un contexto de creciente polarización política global, crisis climática, crisis ambientales y ecológicas más amplias, y desigualdades en salud persistentes al interior y entre países, se requiere un compromiso mucho mayor en la investigación, pero sobre todo en la pedagogía y la práctica (implementación) de teorías epidemiológicas sociales de distribución de enfermedades. El camino en pro de convertir en realidad este ideal enfrenta numerosas trampas, entre las que destacan dos: la ideológica y la de los compartimientos estancos de la función pública.

¹⁰ El determinismo biológico, en sociología, filosofía de la ciencia y biología, describe la creencia de que el comportamiento humano es controlado por los genes de un ser humano.

La trampa ideológica

El término “epi-demos-cracia”, que resulta de la conjunción de tres raíces griegas, denota la relevancia del estudio de cómo las instituciones (en este caso, las políticas o sistemas político-económicos) configuran la salud de la población y la magnitud de las inequidades en salud. Así, diferentes perfiles de salud poblacional y magnitudes de inequidades en salud se pueden asociar a diferentes tipologías de arreglos institucionales (Beckfield y Krieger, 2009).

Cuando la gobernanza de salud —entendida como los arreglos institucionales que regulan a los actores y los recursos críticos que tienen influencia sobre las condiciones de cobertura y acceso a los servicios de salud (Hufty *et al.*, 2006)— se rige por la consideración de esta como un bien mercantil (lo que no invalida que el sector privado tenga cierto rol en la investigación médica y en la provisión de servicios de salud) y no como un derecho humano universal, tiende a producir sistemas de salud menos asequibles y accesibles para todas las personas (es decir, discriminatorios) (Echeverri, 2008; Heredia *et al.*, 2014). La perspectiva de la salud que se adopte permeará a los pilares fundamentales de los sistemas de salud, como los valores y concepciones de los actores involucrados en la red de servicios de salud; la organización de las prácticas de salud, y la asignación y gestión de recursos en la red de servicios de salud; los modelos de gestión operativa de las instalaciones de salud y estándares de atención de pacientes; las políticas de recursos humanos en el sector salud, las políticas de financiamiento del sector (como la recaudación tributaria y el aseguramiento médico de la población), las prioridades en materia de investigación y desarrollo tecnológico, y aspectos relacionados con la regulación de medicamentos.

Un informe de la revista británica *The Lancet* publicado en febrero de 2021 confirma la presencia de una completa “ley de cuidados inversos” en casi todos los países de ingresos bajos y medianos del mundo. Esto indica que las personas socialmente desfavorecidas reciben sistemáticamente menos atención médica y de menor calidad a pesar de exhibir una mayor necesidad (Cookson *et al.*, 2021). En general, los autores de dicho informe centran las causas de las inequidades en la atención sanitaria en aspectos que responden a una variedad de asuntos, muchos de los cuales se asocian con la gobernanza de los sistemas de salud: barreras financieras (especialmente en sistemas de salud privatizados), seguros públicos de salud fragmentados y barreras no-financieras de acceso, asociadas a la discriminación explícita o implícita en la atención médica. El reporte también hace referencia a las dificultades que muestran ciertos

grupos de población para navegar por la complejidad de los sistemas de salud debido, en general, a la baja disponibilidad de recursos económicos y no económicos con los que cuentan (como la educación, la tecnología o el soporte de familiares y amigos); así como a problemas asociados con la “co-inversión en salud”, que hace referencia a la menor capacidad relativa de ciertos grupos de población de cumplir con tratamientos médicos de larga duración y de asegurarse un entorno social y material para una recuperación saludable¹¹ (Cookson *et al.*, 2021).

En el caso específico de América Latina y el Caribe, la cobertura universal de la salud sigue siendo una aspiración de la mayoría de sus países miembros a pesar de que, en buena parte de ellos, sus constituciones políticas establezcan que la salud es un derecho humano inquebrantable. En línea con los hallazgos publicados por *The Lancet*, parte del problema —con implicaciones en las desigualdades en resultados de salud— radica en la escasa inversión pública que impulsa a elevados gastos de bolsillo¹², y la generalizada segmentación y fragmentación de sus sistemas de salud (Marinho *et al.*, 2023).

La segmentación de los sistemas de salud de la región se confirma por

la coexistencia de subsistemas con distintas modalidades de financiamiento, afiliación y provisión, ‘especializados’ de acuerdo a los diferentes segmentos de la población, que están determinados por su ingreso y posición económica. La segmentación se manifiesta, tanto para la provisión como para el aseguramiento, en un subsistema público orientado a los pobres; en el subsistema de seguridad social, especializado en los trabajadores formales y sus dependientes; y en un subsistema privado con fines de lucro, concentrado en los segmentos más ricos de la población (Bursztyn *et al.*, 2010: 78).

Así, en mayor o menor grado, los sistemas de salud de América Latina y el Caribe segmentan los servicios (coberturas y calidades) en función de quién puede

¹¹ Cabe mencionar que esto se relaciona con el tema de cuidado no remunerado en salud: la recuperación de situaciones de enfermedad descansa en la disponibilidad de cierto trabajo de cuidado no calificado que deben resolver las familias, con la correspondiente sobrecarga en la organización social del cuidado recayendo sobre las mujeres. Lo que impone, a su vez, obstáculos adicionales para la atención sanitaria de las propias mujeres.

¹² Se asocia a los gastos que los usuarios de los sistemas de salud realizan con recursos propios en el momento de la atención o en su ruta de acceso. Algunos ejemplos son: copagos, compra de medicamentos y costos asociados a transporte. Son costos que van en detrimento de las finanzas personales o familiares cuando son asumidos por estos sin obtener un reembolso.

o no puede pagar por la salud. La segmentación da pie a la fragmentación, es decir, a la “coexistencia de muchas unidades o entidades no integradas en la red de servicios de salud” (Bursztyn *et al.*, 2010: 78). Esto, junto a otras cuestiones asociadas con la fragmentación, como por ejemplo “un primer nivel de atención precario, de baja prioridad y reducida capacidad resolutoria”¹³, “generan una falta de acceso a los servicios, insatisfacción de las necesidades en salud de sus usuarios, desigualdades en la cantidad, calidad y distribución de los recursos, y un uso ineficiente de recursos” (Marinho *et al.*, 2023).

Algunos análisis indican que la segmentación y fragmentación de los sistemas de salud pudieron haberse configurado como un obstáculo para el trabajo coordinado entre los distintos ámbitos territoriales y actores competentes para la implementación oportuna de protocolos estandarizados de atención sanitaria en el contexto de la emergencia por COVID-19 en la región (Bojórquez Giraldo, 2020).

La trampa de los compartimientos estancos de la función pública

Desde la Declaración de Alma Ata en 1978, la coordinación entre distintos sectores de la política pública fuera del sector de la salud ha sido destacada como un pilar para alcanzar la salud para todas las personas. Desde el enfoque de la determinación social, la salud aparece como un producto social en el cual “sus actores y las acciones trascienden significativamente las fronteras del denominado ‘sector salud’, por lo que se requiere de una respuesta social organizada” (Castell, 2004: 1). La intersectorialidad entendida como “la intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector social, en acciones destinadas total o parcialmente a tratar los problemas vinculados con la salud, el bienestar y la calidad de vida, forma parte importante de esa respuesta social organizada” (Castell, 2004: 1). Ello implica que “diversos sectores gubernamentales no solo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes”. También supone “relaciones de colaboración, claramente no jerárquicas e incluso no contractuales” (Cunill-Grau, 2014: 8).

La evidencia demuestra la importancia decisiva y la costo-eficacia de avanzar en un conjunto básico de áreas de acción interconectadas en pro de la salud, ya que ningún sector o ninguna intervención puede alcanzar los objetivos en

¹³ Que, al estar infradotado, pierde fuerza también en materia de prevención y como fuente de información clave acerca de las condiciones de vida detrás de la salud (o la falta de salud) de las personas.

forma aislada¹⁴. La interseccionalidad requiere trascender a los esquemas tradicionales de gestión pública con diversas instituciones y actores trabajando en compartimentos estancos. Sin embargo, razones políticas y presupuestarias, entre otras, desestimulan con efectividad los esfuerzos de acción coordinada entre sectores públicos en pro de la salud universal.

A modo de cierre

Los numerosos llamados a superar las falencias de los sistemas de salud de la región son más que bienvenidos. Sin embargo, las diferentes dimensiones de las reformas deben guiarse por una perspectiva que exhiba más claramente el compromiso y la alineación con el enfoque de la determinación social de la salud, particularmente en lo referente a los llamados determinantes estructurales. Esto supone, como mínimo, dos asuntos: i) comprender con mayor profundidad cómo las diferentes identidades sociales (y sus interacciones) modulan (tanto positiva como negativamente) las diferentes experiencias vitales de las personas y los consecuentes resultados diferenciales en salud, y ii) comprender a cabalidad el rol que el contexto amplio de referencia de las personas (el contexto institucional/político) tiene en el reforzamiento de la estratificación social discriminatoria y excluyente, basada en la pertenencia objetiva o subjetiva a grupos sociales. Entre otras cuestiones clave, cabe destacar que ambas líneas de análisis y actuación podrían partir de la necesidad de dar un mayor peso a los aspectos socioemocionales que explican la interacción entre las personas; los sistemas de conocimientos no tradicionales, incluidos los conocimientos indígenas y ancestrales; y al tejido comunitario en el logro de mejores resultados en materia de salud y bienestar de las poblaciones.

El abordaje de esta importante tarea excede a las competencias tradicionales del sector salud. Así, se requieren, como mínimo, nuevos modelos de gestión y lineamientos operativos específicos para el abordaje intersectorial e interinstitucional de los problemas sociales que tienen implicaciones en la salud de las personas, así como metodologías de monitoreo y evaluación del desempeño de la gestión pública sobre la base de objetivos compartidos en pro de la reducción de desigualdades en salud que van en detrimento de grupos socialmente determinados.

¹⁴ Véanse ejemplos en National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2017).

Referencias bibliográficas

- BAMBRA, C., *et al.* (2021): *The unequal pandemic: COVID-19 and health inequalities*, Bristol, Bristol University Press.
- BREILH, J. (2021): Conferencia: “La epidemiología crítica latinoamericana en la era sindémica”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mnm6xcOjUDk>.
- BECKFIELD, J., y KRIEGER, N. (2009): “Epi + demos + cracy: Linking Political Systems and Priorities to the Magnitude of Health Inequities—Evidence, Gaps, and a Research Agenda”, *Epidemiologic Reviews*, vol. 31, Issue 1, noviembre, pp. 152-177. Doi: <https://doi.org/10.1093/epirev/mxp002>.
- BOJÓRQUEZ GIRALDO, E. (2020): “Reflexiones en torno a la pandemia Covid-19 en el Perú”, *Revista Latinoamericana de Psiquiatría*, vol. 01, nº 19. Disponible en: <https://www.app.org.pe/noticia.html?id=203>.
- BORDE, E., y HERNÁNDEZ, M. (2019): “Revisiting the social determinants of health agenda from the global South”, *Global Public Health*, 14, 6-7, pp. 847-862.
- BURSZTYN, I., *et al.* (2010): “Notas para el estudio de la Atención Primaria en contextos de sistemas de salud segmentados”, *Revista de Salud Pública*, 12(1), 77-88.
- CASTELL FLORIT-SERRATE, P. (2003): *La intersectorialidad. Conceptualización: panorama internacional y de Cuba*, La Habana, Escuela Nacional de Salud Pública.
- COOKSON, R., *et al.* (2021): “The inverse care law re-examined: a global perspective”, *The Lancet*, vol. 397, Issue 10276, pp. 828-838. Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)00243-9/abstract](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)00243-9/abstract).
- CUNILL-GRAU, N. (2014): “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual”, *Gestión y Política Pública*, vol. XXIII, nº 1, pp. 5-46. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf>.
- ECHEVERRI, O. (2008): “Mercantilización de los servicios de salud para el desarrollo: el caso de Colombia”, *Revista Panamericana de Salud Pública* 24(3), pp. 210-216. Disponible en: <https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/2008.v24n3/210-216/es>.
- FCGH Alliance (2024): “A Treaty on Health Equity and Health Rights: For the SDGs and the Future”, 19 de septiembre. Disponible en: <https://fcghalliance.org/2024/09/health-impact-coalition-open-letter/>.
- GÜEMES, C. (coord.) (2024): *Construir futuro: un contrato social para Iberoamérica*, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2024/04/LIB_Construir_Futuro_FC.pdf.
- HEREDIA, N., *et al.* (2014): “El derecho a la salud: ¿cuál es el modelo para América Latina?”, *The Lancet*.

- HONJO, K. (2004): “Social epidemiology: Definition, history, and research examples”, *Environmental Health and Preventive Medicine*, 9(5), pp. 193-199. doi: 10.1007/BF02898100.
- HUFTY, M., *et al.* (2006): “Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación”, *Cadernos de Saúde Pública* 22 (sup.), pp. S35-S45. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/csp/a/89LjrgHDvwC9rH8c4b8ppHv/?format=pdf&lang=es>.
- ITRAGO, D. (2023): “Autonomía económica de las mujeres en la Región Andina”, Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países del Grupo Andino, BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/autonomia-economica-de-las-mujeres-en-la-region-andina>.
- JETTEN J., *et al.* (2017): “Social Identities as Social Cures: Advancing the Social Identity Approach to Health and Well being”, *European Journal of Social Psychology*, vol. 47, Issue 7, pp. 789-919.
- KRIEGER, N. (2024): “Theorizing epidemiology, the stories bodies tell, and embodied truths: a status update on contending 21st c CE epidemiological theories of disease distribution”, *The International Journal of Social Determinants of Health and Health Services*, octubre, 54(4), pp. 331-342. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/39149891/#full-view-affiliation-1>.
- MARINHO, M. L., *et al.* (2023): *Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible*, serie Políticas Sociales, n° 244 (LC/TS.2023/115), Santiago, CEPAL.
- MORALES-BORRERO, C., *et al.* (2013): “¿Determinación social o determinantes sociales? Diferencias conceptuales e implicaciones praxiológicas”, *Revista Española de Salud Pública*, 15(6), pp. 797-808.
- NATIONAL ACADEMIES OF SCIENCES, ENGINEERING, AND MEDICINE (2017): “Communities in action: Pathways to health equity”, Washington D. C., The National Academies Press. Doi: 10.17226/24624.
- OPS (2023): Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SE-COMISCA).
- OPS *et al.* (2023): “Estudio regional de equidad y fecundidad adolescente (EREFA) en Centroamérica y República Dominicana”, Washington D. C. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/57812>.
- PASSERINO, L., y PALERMO, C. (2019): “Las teorías por detrás de los enfoques sobre desigualdades e inequidades en salud”, XIII Jornadas de Sociología. Facultad

- de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en: <https://cdsa.aacademica.org/000-023/197.pdf>.
- ROJAS-BOTERO, M. L., *et al.* (2024): “No seguir ciegos a la equidad: lecciones por aprender de la pandemia de COVID-19 en las Américas”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, 48:e71.
- RUIZ TABORDA, J. P., *et al.* (2021): “Reflexión epistemológica para la investigación de los procesos de determinación social de la salud”, *Revista Facultad Nacional Salud Pública*, Universidad de Antioquia. Disponible en: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/fnsp/article/view/341437/20804533>.
- SOLAR, O., e IRWIN, A. (2010): *A conceptual framework for action on the social determinants of health*, Ginebra, OMS.
- SCHORR, M., y WAINER, A. (2017): “Preludio: Modelo de acumulación. Una aproximación conceptual”, *Debates en torno a los modelos de acumulación en la Argentina. Perspectivas desde la sociología económica*. Disponible en: <http://unidadsociologica.com.ar/UnidadSociologica101.pdf>.
- WILKINSON, R.G. y PICKETT, K. (2010): *The Inner Level: How More Equal Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone’s Well-Being*, Londres, Penguin.
- (2018): *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, Londres, Penguin.

6. Defender a las mujeres y sus derechos ante la polarización como bandera: el caso de Argentina en una región amenazada

Natalia Gherardi

Introducción

Llevará tiempo comprender cómo se transitaron los cambios vertiginosos que atravesó Argentina en la última década. Cómo fue que se pasó de convocar la movilización de cientos de miles de mujeres interpelando desde Buenos Aires a toda la región con la consigna *#NiUnaMenos*, en junio de 2015, para denunciar los femicidios a la sociedad que percibe como amenaza las políticas públicas que promueven la educación para la igualdad, y la protección de las mujeres frente a la vulnerabilidad extrema como un privilegio injustificado.

Si bien se trata de un fenómeno regional y global, en Argentina estas nuevas resistencias a la reivindicación igualitaria encontraron espacio para anidar en una sociedad agobiada por las crisis económicas sucesivas y la incapacidad de distintas fuerzas políticas para comprender la dimensión de los problemas irresueltos y su impacto en las vidas cotidianas de la ciudadanía. A 40 años de la primera elección presidencial de este periodo democrático, en diciembre de 2023, se dio inicio en Argentina a un nuevo periodo presidencial en el que la evolución en los derechos de las mujeres y su reconocimiento como derechos humanos dio paso a la contundencia de claros retrocesos.

Los avances que se creyeron consolidados en una renovada forma de comprender las relaciones sociales de género —con un sentido común igualitario que parecía no tener marcha atrás— entran en crisis con cuestionamientos a la

autonomía reproductiva, la negación del aporte de las mujeres a la economía y la negación de la paridad en la representación política como un valor para la democracia. De todos modos, no es un desafío que impacte de manera aislada en Argentina. Muy al contrario, es parte de un fenómeno que se ha ido instalando de manera paulatina en toda la región desde hace más de una década. Esa reivindicación radical de los feminismos de los años setenta (“los derechos de las mujeres son derechos humanos”) se enfrenta hoy al cuestionamiento del multilateralismo, la impugnación de la Agenda 2030 y la propuesta de retomar el individualismo como única estrategia de progreso.

Este capítulo esboza algunas propuestas que permitan delinear estrategias para defender los derechos de las mujeres en un contexto en el que la polarización, especialmente con el feminismo (sin distinguir entre las distintas corrientes de los feminismos y todo lo que se asocie a esta manera de comprender el mundo), se erige como bandera. El caso de Argentina se inscribe en un contexto global y regional de avance de las extremas derechas (Sanahuja y López Burian, 2023), pero resulta paradigmático por la velocidad en que se dio este movimiento pendular. De una manera todavía sorpresiva se pasó de décadas de consolidación de un marco jurídico de avances —en materia de abordaje de las violencias por razones de género, de políticas públicas para promover la participación política paritaria, de reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos, entre otras— a la elección de un gobierno que presentó sin disimulos una propuesta electoral en dirección diametralmente opuesta¹. La incapacidad del sistema político de satisfacer las condiciones básicas de bienestar de la población, la crisis de representación política, la corrupción impune, llevó al desencanto con el sistema democrático en general y la ciudadanía optó por la alternativa antisistema. Como explica Stefanoni (2021), la rebeldía como forma de resistencia frente al *statu quo* se volvió de derecha. Se trata, de todos modos, de una extrema derecha mucho más cercana a “nosotros” de lo que hubiéramos podido imaginar (Semán, 2024).

Si las políticas identitarias tensionan la idea de cohesión social, el nuevo contrato social necesita recuperar el piso común que nos vincula con lo humano. La construcción de esas líneas estratégicas se vuelve urgente, como sostiene Güemes (2022), ya que “toca reagruparse, calibrar fuerzas y volver a la lucha con mayor conciencia de que lo institucional es tan importante como lo cultu-

¹Véase “Propuestas de campaña 2023”. Disponible en: <https://www.mujeresenelpoder.org.ar/propuestas-de-campana-2023>.

ral”. Como aporte en esa dirección, propongo un recorrido que comience por recuperar los puntos de partida en términos de derechos, para revisar luego algunos de los ejes centrales de ataque de la agenda de la extrema derecha, que en Argentina toma el nombre de “libertaria” a partir del surgimiento y consolidación de la actual fuerza gobernante. Finalmente, se identifican algunas estrategias que será importante profundizar de cara al desafío que tenemos por delante: recuperar el derecho a la esperanza para un futuro con igualdad para las mujeres que, finalmente, es una sociedad más igualitaria para el conjunto.

No somos tan importantes: Argentina en el contexto regional

“Hay cuatro clases de países: los países desarrollados, los que están en vías de desarrollo, Japón, que no tiene nada pero tiene todo, y Argentina, que teniendo todo, no tiene nada”. La frase se atribuye a Simon Kuznets, economista nacido en Rusia en 1901 (territorio de la actual Bielorrusia) que culminó sus estudios en Estados Unidos y recibió el Premio Nobel de Economía en 1971 por su aporte a la teoría sobre el crecimiento económico y los procesos de desarrollo.

Esta definición se repite en Argentina y parece alimentar, con dosis similares de humor y resignación, la idea de que hay algo “distinto” respecto de nuestro país que explicaría los periodos cíclicos de crisis económica y financiera con gran impacto en la pauperización de las condiciones de vida de la población. Sin duda son muchas las explicaciones que intentan arrojar luz sobre cómo se llegó a sumir a más de la mitad de la población en la pobreza, sumado a más de cinco millones de personas indigentes². Más allá de la posible “originalidad” de las características del país, sumado a la distribución de responsabilidades políticas, lo cierto es que nos encontramos en un espiral de declive mientras transitamos el experimento libertario en la conducción nacional como resultado de las elecciones presidenciales de 2023.

La recuperación de la democracia en Argentina en diciembre de 1983 había dado inicio a un periodo de esperanza para toda la agenda de derechos humanos. Para las mujeres y los feminismos se abrió una etapa particularmente rica en la reivindicación de derechos y de lucha por conquistas que permitieran avanzar en un ideal igualitario. Un recorrido por los hitos que marcaron los 40

² Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, los resultados del primer semestre de 2024 correspondientes al total de aglomerados urbanos registraron que el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza alcanzó el 42,5%: casi 25 millones de personas (INDEC, 2024).

años de la democracia argentina para las mujeres permite dimensionar los avances y conquistas logradas, aun con algunas tensiones³. Un movimiento de mujeres plural, diverso, intergeneracional, que construyó lazos con otros movimientos sociales, fue forjando un camino que podemos mirar con admiración, pero también con gran preocupación. El resultado electoral de 2023 impulsó la pregunta sobre cuán sólidos son los cimientos en los que se asientan los derechos, las políticas, los consensos que se forjaron en las calles, en las aulas, en los recintos y en la vida familiar, si pueden desconocerse de una manera tan veloz y con consecuencias tan avasallantes para las políticas de igualdad (Gheardi, 2023). El fracaso de un proyecto de desarrollo de país con igualdad para los distintos colectivos de personas no es indiferente a la situación actual.

Para toda América Latina el siglo XX fue el siglo de la consolidación de los derechos de las mujeres. Los avances en los derechos civiles fueron de la mano de la consolidación de la democracia en la región, aunque no siempre se reconoce con claridad que los avances en derechos de las mujeres son, en realidad, una precondición para el desarrollo democrático. A menudo se ha enmarcado el empoderamiento de las mujeres como un resultado derivado de los procesos democráticos, la modernización y el desarrollo económico. Sin embargo, a través de las demandas por la inclusión, las luchas por el sufragio, el reclamo por la paridad y la conquista de distintos derechos civiles, sociales y políticos, lo cierto es que desde los feminismos se contribuyó al fortalecimiento de la democracia en general. Aun cuando el gran proyecto feminista sigue inconcluso y la expansión de los derechos de las mujeres que se produjo durante los últimos cien años no se ha compartido equitativamente entre ellas, la democracia necesita de las mujeres, sus luchas y sus conquistas para su propio fortalecimiento.

Durante la década de los años noventa, caracterizada por las políticas neoliberales aplicadas en la región, los derechos de las mujeres estaban en cierta medida en los márgenes. Aun así, se lograron avances que sentaron las bases para las luchas que siguieron. Con poca presencia de las demandas de los feminismos en la agenda pública, se logró permear los avances en el ámbito internacional y regional de protección de derechos humanos, en particular la aprobación y unánime ratificación de la Convención Americana contra la Violencia hacia la Mujer (conocida como Convención de Belén do Pará) en 1994. Al mismo tiempo, de manera incipiente, se comienzan a impulsar los debates

³Véase “40 años de democracia. 40 años de lucha feminista”. Disponible en: <https://ela.org.ar/feminismoendemocracia/>.

parlamentarios nacionales sobre derechos sexuales y reproductivos impulsados por la Plataforma de Acción de Beijing y el reconocimiento de la dimensión de salud pública determinada por el acceso a la justicia reproductiva.

Con esos antecedentes, aun en contextos de gran adversidad y reiteradas crisis sociales, políticas y económicas, definitivamente el siglo XX terminó por consolidarse, también en Argentina, como “el siglo de los derechos de las mujeres”. Sin embargo, la distancia entre el derecho en los libros y el derecho en acción —en términos de transformación de las condiciones de vida de las mujeres a partir del ejercicio efectivo de derechos— queda de manifiesto en las brechas de desigualdad no solo entre los países, sino entre las mujeres dentro de los diversos territorios de un país. El interrogante se trasladó entonces al nuevo milenio. Construyendo sobre andamiaje jurídico logrado en las décadas anteriores, ¿sería el siglo XXI finalmente el siglo de la igualdad?

El movimiento que se conoció bajo la consigna “Ni Una Menos” para reaccionar frente a las más brutales de esas desigualdades no nació en 2015, sino que encontró en esa interpelación pública y esa convocatoria a la expresión colectiva la oportunidad de cohesionar décadas de lucha organizada del movimiento de mujeres y los feminismos. La unión virtuosa de activistas, académicas, periodistas, movimiento social y sociedad civil organizada —que ya contaban con vasos comunicantes y lazos de confianza contruidos a lo largo de años de cooperación—, permitió esa articulación intergeneracional e interseccional de las agendas personales y políticas⁴.

Ese movimiento revitalizado con la participación sustantiva de mujeres en espacios de decisión, la academia y los medios de comunicación, permitió confluir en la construcción de una agenda de igualdad más profunda, mostrando el vínculo entre los femicidios/feminicidios y otras formas de violencia por razones de género. A partir de ahí, se trabajó también en dar visibilidad al modo en que se conectan todas las formas de violencias de género con las condiciones para el ejercicio de la autonomía, incluida la autonomía reproductiva y económica. De esta manera, se fue dando lugar a debates hasta entonces postergados sobre todo en algunas sociedades latinoamericanas, como los derechos sexuales y reproductivos, el derecho al aborto y, a nivel global, las políticas de cuidado (CEPAL / ONU Mujeres, 2022). En Argentina se dio en 2018 la construcción de

⁴ Uno de los elementos interesantes que contribuyeron de manera significativa en la articulación de esa demanda colectiva fue la organización de redes de periodistas organizadas alrededor de la comunicación no sexista y responsable de los femicidios y la violencia por razones de género. Nos referimos a la RED PAR (Red de Periodistas de Argentina por una Comunicación No Sexista) y la Red Internacional de Periodistas con Visión de Género de Argentina.

un *momentum* hacia la discusión de la legalización del aborto, una “marea verde” que también se extendió por América Latina y llevó a la reforma de la legislación y/o la revisión de estándares jurisprudenciales en otros países latinoamericanos (Colombia, México, Chile), con la articulación virtuosa entre activismo, academia, periodistas y redes de (y con) mujeres en la política, que lograron impulsar los cambios necesarios en tomadores de decisión.

Es sabido que las leyes pueden tener un papel decisivo en la modificación de pautas culturales que sostienen la discriminación y las violencias, permeando en la configuración de las instituciones y promoviendo sociedades más inclusivas e igualitarias. El carácter prescriptivo, pero también la función pedagógica de las normas, es indicativo de valores que el Estado promueve: a través de la prohibición de las distintas formas de violencia se emite un mensaje sobre la igualdad, la dignidad, el valor de la diversidad y el respeto por la integridad de todas las personas, sin discriminaciones por ningún motivo. Sin embargo, la evidencia empírica muestra todavía las fuertes inconsistencias entre la declaración de los derechos y las condiciones para su ejercicio cotidiano, que lesionan la legitimidad democrática de los países de la región.

En ese contexto de insatisfacción y al calor de una época en la que se han exacerbado algunas tensiones amplificadas por las redes sociales y la virulencia del discurso desde el anonimato, se asentó el malestar capitalizado por la extrema derecha.

En Argentina, el discurso del presidente Milei ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2024 condensa ese posicionamiento en contra de las normas, los principios, valores y fundamentos mismos de los organismos internacionales que promueven una visión cosmopolita y multilateral (Sanahuja y López Burian, 2023: 29), para contraponer un discurso de impugnación frontal frente a la igualdad, la protección de los derechos de minorías, y la denuncia de la “ideología de género”. Con los feminismos como enemigo declarado, foco de la “batalla cultural” expresada en discursos públicos y en acciones concretas de gobierno, se consolida en Argentina una retórica que ve en los movimientos sociales, las organizaciones de mujeres, y las defensoras y defensores de derechos humanos fuerzas que hay que combatir.

Aun cuando los feminismos contribuyeron a la construcción y el fortalecimiento de la democracia, impulsando cambios normativos que avanzaron en reconocer a las mujeres como sujetos de derecho —iguales en derechos de ciudadanía—, las dificultades para ver esos cambios reflejados en políticas públicas y mejoras sustantivas para las condiciones de vida de las mujeres en toda su di-

versidad, contribuyeron a la insatisfacción de (algunas o muchas) de ellas y al fortalecimiento de las resistencias vividas por otros (cuyos privilegios eran cuestionados sin llegar realmente a ponerlos en peligro). Las condiciones de desigualdad material que generan enormes dificultades para la posibilidad de ejercicio efectivo de los derechos abonaron, finalmente, insatisfacciones de distinto tipo que llevó al cambio de paradigma que hoy transitamos.

Tiempo de estrategias: reagrupar esfuerzos y organizar la resistencia

La avanzada antigénero es una avanzada contra las mujeres, pero no solo eso. Es una avanzada liderada por los varones y apoyada con masividad especialmente por los varones jóvenes, pero no solo por ellos. Es también un ataque contra una democracia fundada en los ideales de la igualdad, el respeto y la valoración de nuestras diferencias que permeó también en algunas mujeres, sobre todo jóvenes, que se muestran dispuestas a cuestionar a los feminismos (Vázquez, 2024) y a reivindicar otros “feminismos” (Güemes, 2023).

El movimiento antigénero lleva años de construcción silenciosa y de articulación paciente en los países de América Latina y el Norte Global. En Argentina, donde creímos que los avances habían sido lo suficientemente sólidos y arraigados, este movimiento finalmente tomó cuerpo en las propuestas del líder libertario anarcocapitalista, que encarnó las demandas de cambios radicales no solo en el rumbo económico del país, sino también en su dimensión social y cultural. En este caso, no hay duda de que los cambios impulsados de modo inmediato en la agenda antigénero y contra las mujeres no fue una sorpresa, sino que fue explícitamente presentado como un eje central de la campaña presidencial. Esas promesas fueron rápidamente puestas en marcha.

Erica Benner, reconocida académica dedicada a la filosofía política, explora en su último libro, *Aventuras en democracia. El turbulento mundo del poder popular*, el debilitamiento de las democracias en contextos de desigualdad. Cuando la ciudadanía sufre desigualdades y las autoridades no logran resolverlas, se genera una inestabilidad social en la que emergen personalidades desmesuradas. Afirma Benner:

Cuando las personas están desesperadas, buscan a alguien fuerte para dar un poder que transmite una sensación de crecimiento, aunque sea artificial. Pero el hecho de que lo respalden no significa que necesariamente confíen en él. Hay

situaciones en las que la democracia empieza a sentirse como un monólogo y no como un escenario donde se baten a duelo sin violencia diferentes puntos de vista. Los aspirantes a tiranos intentan monopolizar los canales de información y penalizar las opiniones opositoras (*La Nación*).

Una forma en que los liderazgos autocráticos logran que sus posiciones contrarias a la igualdad de género sean aceptables, incluso para muchas mujeres, es politizando la noción de la “familia tradicional”, que se convierte en un eufemismo para vincular el valor de las mujeres a la maternidad, la crianza de los hijos y las tareas del hogar en un hogar nuclear, y promoviendo un retroceso de sus reclamos vinculados con el ejercicio del poder público. Los cuerpos de las mujeres y el designio sobre sus vidas se convierten en objetivos de control social para los tomadores de decisión, que invocan los ideales “femeninos” e invitan a reproducir esa versión idealizada.

De manera coincidente con las fuerzas y discursos de ultraderecha que avanzan en Europa y en algunos países de las Américas, el objetivo de los movimientos de extrema derecha es la polarización (contra la igualdad de género, contra la población LGBTIQ+), ya que esto permite el fraccionamiento de la cohesión social desde donde penetra y avanza la dominación ante el descontento. Lo que se presenta como una disputa frente a los valores (la libertad, la familia, la propiedad privada) es en realidad una disputa por el terreno que les permita consolidar su poder en nombre de la “batalla cultural”.

Ese es el escenario en el que la desinformación toma relevancia, moldeando las burbujas de información y alimentando los sesgos de confirmación que atentan contra el debate público. Las redes sociales y el mundo digital han reducido la calidad del debate público, han simplificado los mensajes e ideas democráticas en beneficio de las imágenes. Como explica Benner: “Se busca impacto visual y emocional, en mensajes que no habilitan una discusión constructiva. Muchas de ellas incluso son difíciles de rebatir, salvo que se pueda probar que se trata de información falsa”.

Combatir la desinformación es una batalla desigual (Chequeado, 2023), ya que prevalece la construcción y proliferación de recursos que potencian los sesgos de confirmación en sociedades cada vez más polarizadas. Mientras comprendemos y desarrollamos recursos para hacerle frente, hay que buscar estrategias que permitan el vínculo con las personas de modo que puedan cuestionar la desinformación. Delia Ferreira Rubio, dos veces presidenta de Transparency International, sostiene que es preferible invertir en educación ciudadana antes que consentir la censura que implicaría prohibir la circulación de

mensajes con desinformación. Hay allí una tensión que es importante reconocer. La respuesta frente a esta tensión —sostiene Rubio— debe buscarse en el acercamiento a estas personas que (se espera) pondrán en duda y buscarán recursos para cuestionar la desinformación cuando les llegue. Se trata de obtener mecanismos que permitan saltar burbujas a través de estrategias de comunicación novedosas que se propongan llevar la información y los conocimientos del feminismo hacia otros espacios, con otros recursos. Hablar con las élites, llegar a la juventud, recurrir a distintas expresiones de la cultura como herramienta de transformación y de reflexión.

Frente al pretendido fracaso del valor de lo colectivo —desde cuya retórica no se logró satisfacer la demanda legítima por el reconocimiento y la vigencia efectiva de los derechos—, la extrema derecha canaliza exitosamente ese descontento a favor de la necesidad de salvarse solos. El individualismo al poder y la libertad del “sálvese quien pueda”. Así, la necesidad de construir estrategias requiere pensar en distintos frentes, con alianzas diversas y que sin duda interpelen a sectores que vayan más allá de las mujeres y nuestros movimientos. Un esbozo de estas estrategias debe involucrar una agenda para los Estados, para la academia, para las organizaciones sociales y líderes de opinión.

Para los Estados, se requiere promover la participación sustantiva de las mujeres en toda su diversidad en los procesos democráticos, no solo con gestos sino también con políticas de fondo: presencia, diversidad de trayectorias, voces y experiencias también como un compromiso transversal. Los Estados, en sus distintos poderes, deben garantizar y monitorear la implementación de las normas con políticas sostenidas, financiadas, federales. Para la academia, y también para los organismos públicos e internacionales, es necesario promover y sostener las expresiones de los feminismos y sus organizaciones, desde una mirada interseccional, articulando agendas entre movimientos (derechos humanos, discapacidad, movimiento LGBTTTQ+, indígenas, afro). Las organizaciones de la sociedad civil son las que han contribuido a construir la agenda, a consolidarla y sostenerla frente a los peligros de retrocesos y las amenazas concretas. Sostener a aquellas organizaciones independientes, apartidarias y comprometidas con los consensos internacionales que se vienen construyendo de manera trabajosa y colectiva desde hace más de setenta años debe ser una prioridad.

En esta línea, la política exterior feminista (declarada por muchos Estados en Europa y América Latina: España, Alemania, México, Chile) es interesante en cuanto puede contribuir a esos esfuerzos por sostener los avances de la comu-

nidad internacional y en los países que enfrentan desafíos particulares. Los organismos internacionales de derechos humanos han de afirmarse como ámbitos que deben continuar marcando el rumbo que se trazaron desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas, fundados en la convicción de la igualdad en humanidad. Es indispensable que los organismos internacionales mantengan su rumbo y no sean cooptados por esta avanzada.

Finalmente, es claro que la justicia es una arena de debate y de disputa de sentido, además de herramienta de exigibilidad. Tanto en Argentina como en muchos otros países de América Latina los avances normativos fueron importantes. El lugar para defenderlos son las cortes de justicia en el ámbito nacional e internacional, un espacio que no se debe resignar. Allí, la práctica argumentativa ha permitido avances significativos y podrá ser también un espacio para protegernos de los avances que pretenden revisarlos y cuestionarlos. En ese camino, tocará resistir los embates que pretenden considerar la obligación de juzgar con perspectiva de género como una vulneración de la garantía de imparcialidad. Muy al contrario, como bien sostiene la decisión de 2023 de la Corte Constitucional de Colombia, juzgar con perspectiva de género no es una opción sino un mandato⁵.

Reivindicar la democracia, revitalizar la esperanza

Para organizar una resistencia que busque combatir la creciente ola de autoritarismo, es preciso poner en el centro de las luchas la promoción de la plena participación política de las mujeres. En el ámbito nacional, los gobiernos democráticos y los partidarios deben modelar y proteger la inclusión igualitaria de las mujeres, resistiendo los embates hoy extendidos contra las normas paritarias y el cuestionamiento de la supuesta vulneración del principio de igualdad ante la ley. Especialmente, se debe reivindicar la participación diversa y plural de las mujeres desde una perspectiva intersectorial, para que esa pluralidad de experiencias, trayectorias y miradas llegue a todos los espacios donde se toman decisiones. Los gobiernos democráticos también deben dar prioridad a las cuestiones que afectan directamente a la capacidad de las mujeres para desempeñar un papel igualitario en la vida pública, como la justicia reproductiva, la protec-

⁵Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, SP2701-2024, Casación No. 59073, Acta No. 235 del 2 de octubre de 2024.

ción frente a todas las formas de violencia por razones de género (y muy especialmente, la violencia doméstica), las oportunidades para la autonomía económica, y el acceso a políticas para el cuidado y los apoyos. Todas estas cuestiones son fundamentales para la batalla más amplia por el futuro de la democracia en Argentina, en la región y en todo el mundo.

Los gobiernos democráticos y las instituciones internacionales también deben poner la defensa del empoderamiento de las mujeres y de los derechos humanos en el centro de su lucha contra el autoritarismo en todo el mundo. Las amenazas y los ataques violentos y misóginos contra las mujeres, ya sea en el hogar o en el espacio público, deben denunciarse como agresiones tanto a las mujeres como a la democracia, y los perpetradores de esos ataques deben rendir cuentas.

Esta reflexión busca aportar una mirada crítica de los logros de los feminismos en Argentina —así como en toda la región latinoamericana— y de las conquistas que hemos celebrado junto a un llamado a la unidad de los movimientos de derechos humanos, el activismo aunado en las causas que compartimos y la defensa de la democracia y de la renovación del contrato social que valoramos. Aquella democracia y pacto social que seguramente no nos lo ha dado todo, pero que no debe quitarnos la esperanza.

Referencias bibliográficas

- ALCARAZ, F., y PAZ FRONTERA, A. (2018): “La generación ‘Ni Una menos’”, en VV. AA.: *El Atlas de la revolución de las mujeres. Las luchas históricas y los desafíos actuales del feminismo*, Buenos Aires, Capital Intelectual, *Le Monde Diplomatique Cono Sur*. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/wp-content/uploads/2018/11/pdf-atlas-deporte.pdf>.
- GHERARDI, N. (2023): “40 años de democracia. Un balance feminista”, *Nueva Sociedad*, n° 308. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/308-40-anos-democracia-balance-feminista/>.
- GÜEMES, C. (2022): “Nuevas derechas y feminismo: de su combate a su resignificación”, en J. A. SANAHUJA y P. STEFANONI (eds.): *Extremas derechas y democracia: perspectivas iberoamericanas*, Madrid, Fundación Carolina.
- INDEC (2024): Informes técnicos, vol. 8, n° 220. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_09_241C2355AD3A.pdf.
- RODRÍGUEZ, P. (2015): *#Ni Una Menos*, Buenos Aires, Planeta.

SEMÁN, P. (2024): *Está entre nosotros. ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?*, Buenos Aires, Siglo XXI.

STEFANONI, P. (2021): *¿La rebeldía se volvió de derechas?*, Buenos Aires, Siglo XXI.

VÁZQUEZ, M. (2024): “Los picantes del liberalismo. Jóvenes militantes de Milei y las ‘nuevas derechas’”, en P. SEMÁN: *Está entre nosotros. ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?*, Buenos Aires, Siglo XXI.

7. Jóvenes: expectativas, narrativas y compromiso en relación a un nuevo pacto social*

Vicente Espinoza

¿De qué hablamos cuando decimos *juventud*?

Al hablar de juventud se debe intentar desentrañar cuánto de lo que aparece se debe a un periodo de la vida, cuánto a las circunstancias históricas y cuánto de ello permanecerá como modelo de conducta. Este capítulo propone buscar en las expresiones actuales de la experiencia juvenil lo que les distingue de generaciones anteriores, sin dar por hecho que esta generación tenga necesariamente que ser diferente.

Los cambios sociales en las nuevas generaciones plantean, además, el problema de que puede ser difícil desentrañar lo que es resultado de sus preferencias de lo que es restricción a sus decisiones. Por ejemplo, la edad de las mujeres al tener su primer hijo se ha ido postergando en las últimas décadas. Ello puede ser resultado de una decisión de posponer la maternidad para consolidar sus propios proyectos, pero también de las dificultades para sustentar los hijos o establecer una familia a edades más tempranas.

El núcleo argumental del capítulo es que los jóvenes de hoy expresan tendencias sociales que no se inician con ellos, sino que destacan por ser cada vez más marcadas. Así, son más individualistas que los de generaciones anteriores, pero no son radicalmente diferentes. Los jóvenes de hoy usan más tecnologías, que tuvieron disponibles a temprana edad, pero eso no significa que los adultos sean analfabetos digitales.

*Agradecimientos: ANID/FONDAP/15130009/1523A0005 y ANID/FONDECYT/1211099. La versión final de este capítulo se benefició de los comentarios de los coautores, así como de Cecilia Güemes, coordinadora del volumen. Por supuesto, las insuficiencias son de mi entera responsabilidad.

Proyectada esta perspectiva hacia un nuevo pacto social, este análisis planteará la necesidad de que este pacto pueda ofrecer un correlato en su transición hacia la vida adulta, brindando soporte al logro de autonomía. El principal desafío lo presenta la cultura de la sociabilidad en los jóvenes, que no se proyecta en colectivos estables, sino en comunidades de intereses cuya coordinación no puede darse por sentada. El pacto social, desde el punto de vista de los jóvenes, probablemente no se ubique en las tradicionales coordenadas políticas de izquierda a derecha, sino que será evaluado por su capacidad para reducir el efecto de instituciones excluyentes, principalmente la corrupción, que aparecen asociadas con la reproducción de los privilegios que brinda la posición social.

El capítulo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, presenta las tendencias demográficas asociadas con su peso en la población y las pautas de transición a la vida adulta. En segundo lugar, aborda las características de su inserción social en un contexto de desigualdad, poniendo énfasis en la educación y el mercado de trabajo. La siguiente sección está dedicada a presentar la cultura juvenil, destacando su relación con la tecnología, sus formas de sociabilidad y la capacidad de actuar colectivamente. Finalmente, el capítulo aborda el comportamiento político de los jóvenes y muestra los desafíos que involucra la inclusión de los jóvenes en un nuevo pacto social.

Juventud y generaciones

La definición más usada de *juventud* corresponde a un tramo de edad, habitualmente entre los 15 y los 24 años, aunque algunos países la extienden hasta los 30¹. Junto con la edad, conviene tener presente que las edades refieren a un período histórico, de donde deriva su habitual tratamiento como generaciones. La cohorte joven, que en 2024 se ubica entre los 15 y los 30 años de edad, corresponde a personas nacidas entre 1994 y 2009, que en lo grueso corresponde a la llamada Generación Z (nacidos entre 1997 y 2012), también conocida como la generación de nativos digitales/centenials/post-milenials. La popularidad que alcanzan las etiquetas de las generaciones refleja que la edad tiene un sentido individual y social, lo cual se desarrolla en el resto del capítulo².

¹ Dado que la preocupación del capítulo es la transición a la vida adulta, no entraré en el debate acerca de si la condición de joven se corresponde con una edad o si depende del contexto social donde se usa el término (Bourdieu, 1978).

² La denominación de las generaciones y el período que comprende es convencional, en la medida en

De acuerdo con datos y proyecciones de División de Población de la CEPAL (CELADE, 2024), el grupo de edad entre 15 y 24 años posee un peso decreciente en la estructura demográfica, habiendo alcanzado su máximo en 1985 con un 28,5%. En 2025 representará el 23,7% de la población, que corresponde a unos 158 millones de jóvenes. Además, desde 2015, el número de jóvenes también está disminuyendo. La explicación de su menor peso relativo se encuentra en el incremento de la población mayor de 65 años, que pasó del 3,2% en 1950 y se proyecta al 10,2% en 2025. La disminución de su número absoluto se explica por el menor número de nacimientos en América Latina y el Caribe, y su menor peso relativo por el incremento en la esperanza de vida que, en promedio, alcanza los 76 años. La situación, por cierto, varía entre países, dado que se encuentran en distintas fases de la transición demográfica. La principal consecuencia social de la disminución del peso y el volumen de jóvenes, con su contrapartida en el crecimiento de los adultos mayores, es que los segundos se convierten en un grupo de interés para la política pública, que compite con las demandas de los jóvenes.

Desde un punto de vista demográfico, la actual generación de jóvenes difiere de las generaciones anteriores, especialmente de sus padres, en sus prácticas de formación de familia³. En efecto, la convivencia es hoy más frecuente que el matrimonio, y la edad en la cual las mujeres tienen su primer hijo ha ido incrementándose, en promedio, incluso considerando el embarazo adolescente. En la década de los años 2000, en consonancia con décadas anteriores, el 48% de las mujeres ya eran madres a los 24 años, comparado con el 42% en la década de 2020. La edad en que las mujeres se convierten en madres se ha ido postergando, pues en la década de 2020 el 78% de las mujeres eran madres a los 34, lo que contrasta con el 83% de la década del 2000. Ello involucra que las familias de esta generación tendrán pocos o ningún hijo, consolidando la tendencia a la disminución del peso de los jóvenes en la estructura demográfica.

Los jóvenes actuales, reforzando una tendencia más larga, tienen menos hijos, los tienen más tarde y se relacionan con ellos en distintos tipos de hogares: a veces de composición tradicional, pero también en hogares monoparentales, bilocalizados, recompuestos y también con parejas del mismo sexo. Una interpretación de estos comportamientos puede poner el acento en la prioridad que dan los jóvenes a sus proyectos personales. Otra interpretación posible es que en-

que no existen criterios aceptados para establecerlas. En el artículo se utilizan de modo indicativo, concordante con los usos comunes en la literatura especializada.

³ Los datos de este párrafo provienen de CEPALSTAT, Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

frentan o previenen las dificultades para formar familia y educar a sus hijos, por ejemplo, la dificultad para conseguir vivienda. En ambos casos, uno de los marcadores tradicionales del inicio de la vida adulta, vivir de forma independiente formando la propia familia, se está alcanzando más tarde en el ciclo de vida (Fasang *et al.*, 2021). En la sección siguiente revisaremos la inserción social de los jóvenes, para ver que hay marcadores socioeconómicos de la vida adulta que también se están alcanzando en edades más tardías.

La educación y el trabajo en la inclusión social de los jóvenes.

¿Una promesa rota?

Los jóvenes actuales llegaron a su adolescencia o la vivieron en un marco de mejoría general en las condiciones de vida. La actual juventud latinoamericana experimentó un periodo de relativa prosperidad, coincidente con la “bonanza de las commodities” (2003-2013). La generación precedente (los *milenials*), sin embargo, pudo aprovechar mejor las oportunidades de acceso a la educación terciaria, que fue un rasgo distintivo de esos años (UNESCO, 2022). Los jóvenes, en esos años, experimentaron condiciones de crecimiento económico y mejoría relativa en las condiciones de vida, orientándose a incrementar su educación, con la expectativa de que ello favoreciera su inclusión y los llevara a mejorar su posición social con respecto a sus padres. Muchos de ellos se convirtieron en la primera generación de universitarios de sus familias y mostraban optimismo respecto de su futuro (Novella *et al.*, 2018)⁴.

La actual generación de jóvenes, luego de un periodo de crecimiento económico, se encontró de frente con problemas estructurales no resueltos, que hacían menos auspicioso su futuro. Además, los gobiernos, sin los recursos con que contaron durante la bonanza de las *commodities*, tampoco pudieron sostener sus programas de inclusión. Aun así, la inserción de los jóvenes en el sistema escolar y el mercado de trabajo sigue predominando incluso en países asolados por desastres naturales o situaciones de violencia (Novella *et al.*, 2018).

Una vez más, la desigualdad económica, la pobreza, especialmente en áreas rurales, la discriminación de género o el racismo se mostraban como los obstáculos más complejos a los procesos de inclusión social. La vulnerabilidad

⁴ Encuesta aplicada entre 2017 y 2018 en nueve países de América Latina y el Caribe (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Haití, México, Paraguay, Perú y Uruguay), complementada con grupos de enfoque.

de las economías latinoamericanas trajo de regreso el desempleo y la pobreza, que están en la base del creciente movimiento migratorio, tanto hacia Estados Unidos como hacia otros países de la región. Se unió a ello el confinamiento y la merma en la actividad asociados con la crisis sanitaria de la COVID-19, con sus secuelas de desempleo y deserción escolar que no se superan del todo.

En la actualidad, la inserción en el mercado laboral muestra dificultades, incluso para quienes han alcanzado un grado universitario. La movilidad social ascendente sustentada en la educación muestra sus límites: quienes logran mejores inserciones laborales provienen de entornos más favorecidos. El resto de los jóvenes generan sus ingresos en multitud de actividades de corta duración, que a veces ni siquiera consideran un trabajo, en la expectativa de ganar experiencia o simplemente porque necesitan el ingreso (Tubaro *et al.*, 2020). No siempre es claro si lo observado es resultado de las decisiones de los jóvenes o de los obstáculos a su inclusión social. La evidencia disponible apunta en ambas direcciones, aunque la balanza se inclina más hacia el lado de los obstáculos a la inserción (Van Winkle y Fasang, 2021).

Los jóvenes adquirieron, y siguen haciéndolo, los recursos que favorecen su inclusión social, especialmente educación terciaria, aunque su rendimiento parece ser cada vez menor. Las sociedades latinoamericanas permanecen poco abiertas por la persistencia de instituciones excluyentes como el nepotismo, la corrupción, el clientelismo político, la violencia de género, el racismo (Acemoglu y Robinson, 2012). En una coyuntura de menor crecimiento económico, el esfuerzo puede retribuir menos o no hacerlo, abriendo escenarios de incertidumbre y riesgo. Mirarlo como una cuestión cíclica realmente no resuelve el problema de fondo, que son las limitaciones estructurales a la inclusión social, especialmente la desigualdad económica, reforzada por instituciones excluyentes.

Alguna evidencia reciente en la región apunta en el sentido de que la educación rinde menos para las actuales generaciones de lo que lo hizo para hombres y mujeres que nacieron antes de la década de 1990 (Jorrat *et al.*, 2024; Costa-Ribeiro, 2023). En Europa y América Latina el efecto de la educación sobre la movilidad social ascendente se ha debilitado a lo largo del tiempo, particularmente en las últimas dos décadas, indicando un límite en el logro de estatus socioeconómico vehiculizado por la educación (Goldthorpe, 2013). El efecto del origen social sobre el logro educativo sigue siendo significativo en América Latina, aunque en Europa se observan diferenciaciones y reestratificaciones en el nivel superior, que tienden a favorecer a quienes provienen de familias con mayor estatus (Goldthorpe, 2013).

El problema de la inclusión social de los jóvenes, en realidad, se ha trasladado desde los sistemas educativos al mercado de trabajo, vale decir, al proceso de valoración de las calificaciones educacionales al momento de optar por un trabajo. Los indicadores del “potencial productivo” de un trabajador joven son menos claros que su calificación formal y dejan abierta la posibilidad de que pesen criterios discriminatorios basados en prejuicios o estereotipos (Bayón, 2024). Las prácticas y legislaciones inclusivas para el empleo pasan a cobrar así gran relevancia⁵. Un segundo aspecto relevante reside en la posibilidad de adquirir habilidades laborales y hacer carrera una vez obtenida la ocupación. El empleo en empresas pequeñas, o ligadas a la subcontratación, limita las posibilidades de carrera, y la ausencia de sistemas de certificación de competencias laborales asociadas con la experiencia hace que los cambios de empleo muchas veces impliquen “partir de cero” (Arriagada *et al.*, 2024).

Los jóvenes de hoy parecen enfrentar una promesa rota de inclusión social, cuya profundidad es mayor que los altibajos del ciclo económico. Hoy, la transición a la edad adulta tiene marcadores menos claros. El inicio de la vida adulta solía marcarse con el fin de la etapa escolar, conseguir un trabajo que proporcionara un ingreso suficiente, comenzar a vivir de forma independiente, habitualmente asociado con la formación de una familia propia. Estas marcas de la vida adulta aparecen cada vez menos claras en las generaciones recientes. Los jóvenes permanecen más tiempo solteros y las mujeres tienen su primer hijo a edades cada vez más tardías. A pesar de lograr niveles educativos más altos que sus padres, las condiciones de su inserción laboral no mejoran sustancialmente. Un pacto social con los jóvenes debiera considerar los límites de las políticas sociales basadas en el desarrollo del capital humano e incorporar políticas de mercado laboral que reduzcan la influencia de instituciones excluyentes.

Jóvenes, cultura y tecnología

Las dificultades estructurales a la inclusión social de los jóvenes se acompañan de una orientación cultural hacia la integración⁶. No existe hoy una cultura juvenil

⁵ Lamentablemente, hay escasos estudios sobre procesos de reclutamiento y los procesos de selección en el empleo formal, cuya disponibilidad permitiría mejorar las perspectivas de la juventud al entrar al empleo.

⁶ La violencia juvenil asociada con conductas criminales puede emerger en un contexto de desigualdad social y ausencia de respuestas públicas efectivas, como resultado de la combinación de factores

opuesta a la cultura de los adultos, sino que, desde sus espacios propios, interactúa en formas a veces conflictivas y a veces más amistosas con los valores y orientaciones de los adultos, llegando a modificarla. Las familias actuales, en general, poseen menos capacidad de control sobre la conducta de sus hijos, pero logran mantenerla dentro de límites aceptables para ambos. Asimismo, aceptan y apoyan abiertamente —con más probabilidad que un par de generaciones atrás— los proyectos de los jóvenes, sea que ellos estén alineados con proyectos de inclusión como la educación universitaria, que apoyan incluso a costa de su endeudamiento. Pero también apoyan derechos y prácticas juveniles menos convencionales como la exploración activa de la diversidad sexual (Salinas-Mulder, 2014).

La tendencia a la individualización de la experiencia social en las sociedades contemporáneas implica que la identidad y las prácticas de los jóvenes están cada vez menos asociadas con su posición socioeconómica, las pertenencias regionales o las creencias religiosas, por nombrar algunas formas reconocibles de identificación colectiva. La juventud ya no se incorpora a la sociedad como parte de un grupo en el que se reconoce y cuyo destino es común al de los otros integrantes. Por esta razón los jóvenes actuales son difícilmente identificables en términos de una cultura común. Estos jóvenes buscan marcar la originalidad de su experiencia social a través de estilos, tatuajes, creaciones e innovaciones de distinto tipo. La legitimidad que alcanzan las disidencias sexuales entre los jóvenes actuales y la fluidez de sus identificaciones son otras formas en las cuales se expresan sus orientaciones frente a la sociedad actual (Maldonado, 2015).

En su condición de “nativos digitales”, la juventud actual ha sido protagonista del despliegue de la sociedad de la información con sus luces y sombras, hacia prácticamente todas las esferas de la vida. La expansión de la cobertura tecnológica, cuya punta de lanza fue Internet, incluyó rápidamente nuevas tecnologías, hasta la inteligencia artificial generativa, que es su nueva frontera. De acuerdo con datos del Latinobarómetro de 2018, el uso de las redes de medios sociales alcanza el 78% de la población en 18 países latinoamericanos, y en los jóvenes es prácticamente universal⁷.

sociales, económicos y culturales (Kessler, 2004). Este tipo de conductas no es generalizable a los jóvenes, por lo que no se profundiza su tratamiento.

⁷ Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes. Su responsable es la Corporación Latinobarómetro, una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile (<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>). El estudio se realiza por medio de encuestas cara a cara, alcanzando entre 1.000 y 1.200 casos en cada país, seleccionados con base en un muestreo aleatorio multietápico.

El concepto de “individuación en red” acuñado por Barry Wellman (Rainie y Wellman, 2012) da cuenta de la forma en la cual relaciones sociales centradas en los individuos se definen en el marco de las tecnologías de la información y la comunicación. Los jóvenes, así, a pesar de conectarse de uno a uno, pertenecen a múltiples comunidades de lazos locales y distantes, cuyas membresías constriñen menos que en los grupos asociativos tradicionales, por sus configuraciones esencialmente dinámicas. Los jóvenes se encuentran y conviven en múltiples contextos sociales o “comunidades de interés” (incluyendo la interacción apoyada digitalmente), que no están “anidados” entre sí, sino que se describen mejor como una “red de pertenencias”. Quien usa su tiempo libre para jugar Fortnite en línea también tendrá amistades que no comparten ese pasatiempo y que podrán o no compartir sus otros intereses o identificaciones, en los cuales estará vinculado con otros jóvenes.

La exposición de los jóvenes a los medios de comunicación digital no tiene una asociación directa con el fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, desde el punto de vista del pacto social, existen algunos usos de estas tecnologías que vale la pena considerar (Bächtiger y Dryzek, 2024). Algunas corrientes de opinión pública, campañas o manifestaciones pueden asociarse con redes digitales, que conectan rápidamente a quienes tienen intereses comunes (Castells, 2012). Por ejemplo: Indignados, Occupy, la Primavera Árabe, Ni una menos o el Estallido Social chileno. Por contraste con la tradicional acción colectiva, la “acción conectiva” no requiere de una organización establecida, identidades o ideologías compartidas, sino que surge y se sustenta en compartir el flujo de información digital, creando su propia identidad “sobre la marcha” (Bennet y Segerberg, 2012).

La movilización sustentada digitalmente o “acción conectiva”, no genera, sin embargo, pertenencias estables en cuanto apela a la identidad individual y tampoco escala en generalidad discursiva. El involucramiento de los jóvenes en espacios de deliberación o formas de participación más institucional puede sustentarse también en la promoción del debate sobre asuntos públicos en estas redes (Lonkila y Jokivuori, 2022). González-Bailón *et al.* (2010) mostraron que las redes de discusión política son más amplias y complejas que las discusiones sobre temas como juegos o tecnología. Existen, además, diversas plataformas en línea que pueden operar como herramientas de búsqueda de consensos en situaciones polarizadas. El proyecto de democracia computacional (<https://compdemocracy.org/>) ha probado, con buenos resultados, este tipo de herramientas en diversos países, desde la introducción de Uber en Taiwán a debates ambientales en África (<https://pol.is/home>).

Juventud, democracia y pacto social

El acceso de la juventud a la educación universitaria ha ido acompañado por el incremento de su participación política, por canales formales e informales. En Chile, donde las políticas educativas se orientaron por el enfoque del capital humano, comprobaron que la masificación de la educación terciaria no ofrecía suficiente soporte a sus expectativas de movilidad social ascendente, dando inicio en 2011 a un ciclo de movilizaciones que logró un amplio respaldo en la ciudadanía y que, con altos y bajos, desembocó en el así llamado estallido social de 2019 y que llevó a uno de los principales dirigentes estudiantiles, Gabriel Boric, a convertirse en presidente de la República con 36 años de edad, en 2022. El respaldo de la población a estas movilizaciones muestra que las demandas de los jóvenes representaban más que el interés particular de una generación, pues se engranaban con las expectativas de movilidad social de toda la población.

El caso de Chile muestra que la expansión del ciclo terciario de la educación ha traído aparejado un mayor involucramiento de los jóvenes en los procesos políticos, llegando a ser decisivos en elecciones altamente significativas. Ello no debe dejar de lado la realidad de jóvenes desencantados que se abstienen, especialmente en zonas rurales y entre los jóvenes pobres. Tampoco se puede establecer una tendencia general, porque las pautas de votación de los jóvenes muestran diferencias, entre países e incluso dentro de un mismo país. En efecto, no todos los jóvenes apoyan el mismo tipo de propuestas, ni el apoyo que brindan en algún momento garantiza que vaya a sostenerse en el tiempo.

En las coyunturas políticas, la participación de los jóvenes, pero no exclusivamente de ellos, ha resultado clave en el éxito electoral de propuestas disruptivas o antisistema de muy diferente signo. Desde propuestas que favorecen una fuerte intervención reguladora del Estado en pro de la justicia social, como en México, Chile o Colombia, hasta las propuestas libertarias radicalmente contrarias a la intervención del Estado, como en Argentina. Más aún, los jóvenes de un país pueden apoyar propuestas de muy distinto signo, como ocurre en Brasil. Y si bien en general apoyan agendas favorables a los derechos humanos y valóricas (aborto libre, matrimonio entre personas del mismo sexo), también se muestran favorables a políticas públicas punitivistas, como en El Salvador (Price *et al.*, 2019).

En términos de los rasgos más permanentes del sistema político, el informe de la encuesta LAPOP 2023 (Lupu *et al.*, 2023) indica que el apoyo a la democracia cayó, en promedio, desde niveles cercanos al 70% en la década 2004-2014 a alrededor del 60% en la década siguiente, con una caída marcada entre 2014 y 2015.

El apoyo a la democracia se incrementa en las edades mayores a 55 años, pero en los menores de esa edad, incluidos los menores de 25 años, el apoyo a la democracia se encuentra entre el 56% y el 59%. En cuanto a la satisfacción con la democracia, los jóvenes menores de 25 años, así como los adultos mayores de 45, son quienes muestran mayor nivel de satisfacción con la democracia. Por su lado, el Latinobarómetro 2023 muestra que, en promedio, los jóvenes registran menores niveles de confianza en las instituciones políticas que los adultos⁸.

Ya sea que las valoraciones y preferencias de los jóvenes respecto de la democracia sean transitorias o marquen un rasgo que permanecerá en el tiempo, la estabilidad de la democracia no puede darse por descontada. El bajo apoyo a la democracia como sistema de gobierno en algunos países debe encender las luces de alerta y llevar a preguntarse si hay algunas medidas que puedan contrarrestar esta condición, especialmente entre los jóvenes menos favorecidos por el sistema actual⁹.

En el futuro, parece probable que los jóvenes, especialmente los que han tenido acceso a mayor educación, mantengan su interés por la política y sigan siendo decisivos en los procesos electorales, pero sus preferencias son cambiantes y difíciles de clasificar en coordenadas tradicionales como izquierda-derecha, liberal-conservador o Estado-mercado. Todo ello debe llevar a matizar las propuestas basadas en un supuesto quiebre generacional entre valores materiales y posmateriales (Norris e Inglehart, 2019). Desde una perspectiva de pacto social, los elementos vinculados con el mercado de trabajo y los valores que afirman su libertad de decisión deben combinarse de manera original, con una agenda valórica liberal, las amenazas sobre la sostenibilidad de la vida en el planeta, producto del calentamiento global, y los derechos de los animales. Una nueva relación de los seres humanos con la naturaleza para preservar la vida.

Conclusión

La construcción de la personalidad cívica de los jóvenes, sustentada por valores democráticos, requiere intervenciones en múltiples ámbitos que permitan ar-

⁸ Las diferencias entre jóvenes y adultos son marcadas, pero en ningún caso abismales, y no resulta posible establecer si las personas de mayor edad han ido cambiando su punto de vista a lo largo de los años, o si esa cohorte siempre ha dado mayor valor a la democracia y sus instituciones.

⁹ Existen grandes diferencias entre países, tanto en los niveles de apoyo como en las diferencias entre generaciones, que no se pueden profundizar adecuadamente. Ello plantea el desafío de abordar estos aspectos en un análisis comparado, que considere los diferentes contextos históricos y culturales.

ricular su experiencia y su esfuerzo con un nuevo pacto social. Apoyar el logro de autonomía de los jóvenes, de su capacidad para implementar sus propios proyectos, es un desafío ineludible.

Los jóvenes enfrentan situaciones de exclusión que provienen de la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas, pero también de la existencia de instituciones sociales poco inclusivas. La desigualdad de posición social, que limita su acceso a las oportunidades, ocurre en muchas dimensiones: género, educación, orientación sexual, clase social, territorio, raza o etnia. Los comportamientos de los jóvenes en estos contextos desfavorables, especialmente la desigualdad económica, muestran una capacidad de acción positiva que, si bien centrada en proyectos de orden individual, muestra su orientación a la inclusión social. Son proactivos en la búsqueda de oportunidades, ejerciendo su agencia incluso en contextos desfavorables, sea en lo normativo, legal, laboral o educacional.

Los jóvenes tienden a expresar las demandas de inclusión como derechos, cuando algunas normativas legales u organizacionales bloquean sus proyectos. En la búsqueda de un pacto social con ellos, deben tenerse en cuenta los derechos en cuanto garantía de inclusión, como los derechos a la libertad de acción.

La sociabilidad juvenil, apoyada por medios digitales y fuertemente centrada en las inclinaciones individuales, constituye una limitación para hacer pesar sus intereses en el campo político. Hasta el momento prima el apoyo discontinuo a propuestas disruptivas. Las propias redes digitales en que participan los jóvenes pueden apoyar el esfuerzo de un nuevo pacto social. El desafío político del pacto es, sin duda, elevar la generalidad de sus propuestas.

Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, D., y ROBINSON, J. A. (2012): *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Deusto.
- ARRIAGADA, A.; GROHMANN, R.; LEYTON, J.; BONHOMME, M.; CARELLI, R.; FIGARO, R.; NOCIOLINI, C., y SALVAGNI, J. (2024): “Fairwork. Condiciones laborales en la economía de las plataformas en Chile y Brasil”, en A. STECHER y K. MORALES (eds.): *Plataformas digitales de trabajo en América Latina: Organización productiva, desafíos regulatorios, acción colectiva y subjetividades*, LOM Ediciones, pp. 125-149.
- BÄCHTIGER, A., y DRYZEK, J. (2024): *Deliberative Democracy for Diabolical Times: Confronting Populism, Extremism, Denial, and Authoritarianism*, Cambridge University Press.

- BAYON, M. C. (2024): “De estigmas y clasismos: la criminalización de los jóvenes de sectores populares en América Latina”, en C. GÜEMES (coord.): *Construir futuro: un contrato social para Iberoamérica*, Madrid, Fundación Carolina.
- BENNETT, W. L., y SEGERBERG, A. (2012): “The Logic of Connective Action: Digital media and the personalization of contentious politics”, *Information, Communication & Society*, 15(5), pp. 739-768. Doi: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.670661>.
- BOURDIEU, P. (1978): “La ‘jeunesse’ n’est qu’un mot”, en A. MÉTAILLÉ (ed.): *Les jeunes et le premier emploi*, Association des Ages, París, pp. 520-530.
- CASTELLS, M. (2012): *Networks of outrage and hope – social movements in the Internet age*, Chichester, UK: Wiley.
- CELADE (2024): World Population Prospects, CEPAL. Disponible en: <https://population.un.org/wpp/>.
- COSTA-RIBEIRO C. (2023): “Education expansion and class mobility trends in Brazil”, Project Documents (LC/TS 2023/64), Santiago de Chile, CEPAL.
- FASANG, A. E.; GRUIJTERS, R. J., y VAN WINKLE, Z. (2024): “The life course boat: A theoretical framework for analyzing variation in family lives across time, place, and social location”, *Journal of Marriage and Family*, 86, pp. 1586-1606.
- GOLDTHORPE, J. H. (2013): “The Role of Education in Intergenerational Social Mobility: Problems from Empirical Research in Sociology and some Theoretical Pointers from Economics”, Barnett Papers in Social Research. Department of Social Policy and Intervention - *Working Paper* 13-02 junio, University of Oxford.
- GONZÁLEZ-BAILÓN, S.; KALTENBRUNNER, A., y BANCHS, R. E. (2010): “The Structure of Political Discussion Networks: A Model for the Analysis of Online Deliberation”, *Journal of Information Technology*, 25(2), pp. 230-243. Doi: <https://doi.org/10.1057/jit.2010.2>.
- JORRAT, J. R.; BOADO, M., y ESPINOZA, V. (2024): “Trends in intergenerational class mobility and education in Argentina, Chile, and Uruguay, over common birth cohorts”, *International Sociology* 1-26. Doi: 10.1177/02685809241281075.
- KESSLER, G. (2004): *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Paidós.
- LONKILA, M., y JOKIVUORI, P. (2022): “Sharing and liking as youth nano-level participation. Finnish students’ civic and political engagement in social media”, *Journal of Youth Studies*, 26(6), pp. 803-820. Doi: <https://doi.org/10.1080/13676261.2022.2049731>.
- LUPU, N.; RODRÍGUEZ, M.; WILSON, C. J., y ZECHMEISTER, E. J. (eds.) (2023): *Pulse of Democracy 2023*, Nashville, LAPOP. Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2023/AB2023-Pulse-of-Democracy-final-20240604.pdf>.

- MALDONADO, A. (2015): “Matrimonio entre personas del mismo sexo resuena fuertemente entre los jóvenes en las Américas”, *Barómetro de las Américas: Actualidad*, 2 de junio. Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITBo21es.pdf>.
- NORRIS, P., e INGLEHART, R. (2019): *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*, Nueva York, Cambridge University Press.
- NOVELLA, R.; REPETTO, A.; ROBINO, C., y RUCCI, G. (2018): “Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar? Una mirada regional”, en R. NOVELLA, A. REPETTO, C. ROBINO y G. RUCCI (eds.): *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?*, BID, pp. 31-80.
- PRICE, S.; SECHOPOULOS, S., y WHITTY, J. (2019): “El apoyo a castigos más severos para criminales es mayor entre los más jóvenes, quienes se sienten inseguros, las víctimas de la delincuencia y quienes confían poco en la policía”, *Perspectivas*, 140 (18 de junio). Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO94oes.pdf>.
- RAINIE, L., y WELLMAN, B. (2012): *Networked: The New Social Operating System*, The MIT Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7551/mitpress/8358.001.0001>.
- SALINAS-MULDER, S. (coord.) (2014): *Vivencias y relatos sobre el embarazo en adolescentes. Una aproximación a los factores culturales, sociales y emocionales a partir de un estudio en seis países de la región*, Informe Unicef.
- TUBARO, P.; LE LUDEC, C., y CASILLI, A. A. (2020): “Counting ‘micro-workers’: societal and methodological challenges around new forms of labour”, *Work organisation, labour & globalisation* 14(1), pp. 67-82.
- UNESCO (2022): “Los futuros de la educación. Reinventar cómo el conocimiento y el aprendizaje pueden transformar el futuro de la humanidad y del planeta”. Disponible en: <https://www.unesco.org/es/futures-education>.
- VAN WINKLE, Z., y FASANG, A. (2021): “The complexity of employment and family life courses across 20th century Europe: More evidence for larger cross-national differences but little change across 1916-1966 birth cohorts”, *Demographic Research*, 44, pp. 775-810. Doi: <https://doi.org/10.4054/DemRes.2021.44.32>.

8. Construir solidaridad desde los espacios públicos: condiciones de posibilidad y pautas de intervención estatal

Cecilia Güemes

Introducción

Son generalizadas en buena parte de Europa y América Latina las sensaciones de que hay algo que no funciona, de que estamos estancados o retrocediendo, de que las promesas de la Ilustración solo se cumplieron para un grupo de personas, de que el futuro vuelve a ser destino, de que cada quien debe velar por su propia vida. Se habla de emociones tristes, de cansancio, apatía, frustración, pérdida de sentido. De forma simultánea, la seducción, la orientación al placer instantáneo y el deseo de contar con aprobación se convierten en necesidad y urgencia a la vez que las relaciones personales y afectivas se vuelven más instrumentales y las prácticas sociales, incluso las más íntimas, se reconfiguran (Illouz, 2012; Dubet, 2020; Lipovetsky, 2020; García Villegas, 2023).

En este escenario, los proyectos políticos con vocación emancipadora no logran articular la acción colectiva y construir identidades. El proyecto ilustrado y la noción de progreso se construyeron sobre exclusiones y subordinaciones que hoy nos resultan injustas; los progresismos no logran sobreponerse a esta crisis ofertando narrativas que ilusionen y propuestas políticas integrales capaces de atacar injusticias sociales arraigadas. En paralelo, el neoliberalismo se extiende y se refuerza como marco de comprensión y acción en gobiernos de todos los colores, mientras las nuevas y extremas derechas se exhiben como opciones “rebel-

des”, instrumentalizando el miedo, el asco y el resentimiento (Srnicek y Williams, 2017; Frega, 2021; Brown, 2021; Stefanoni, 2021; Illouz, 2023).

Frente al desánimo y el pesimismo de la razón, las preguntas que se imponen son: ¿qué hacer?, ¿desde dónde imaginar, diseñar y construir un futuro en el que den ganas de vivir?, ¿cómo construir nuevos caminos de emancipación colectiva, de solidaridad social y responsabilidad con el futuro? En la sociedad del placer y la seducción, un proyecto abstracto y de-libidinizado no tiene posibilidades de éxito, tampoco lo tienen las apelaciones a una reflexión pausada y racional en tiempos de aceleracionismo tecnológico, vital y social (Fisher, 2018; Rosa, 2016; Illouz, 2023).

Este trabajo sugiere, por un lado, volver la mirada a las interacciones del día a día y al cuerpo en la construcción de sentimientos y responsabilidades colectivas y, por otro, pensar en las políticas públicas como base del cambio social. A partir de ahí, el estudio se apoya en cinco premisas: i) revaloriza el espacio público como lugar de encuentro y expresión de conflictos y, por tanto, como escenario político de construcción de ciudadanía; ii) considera la experiencia sensorial como clave en el desarrollo de responsabilidades morales; iii) postula la solidaridad como presupuesto del bienestar individual y social en democracia; iv) confía en que el Estado sigue siendo un actor clave en el disciplinamiento de un sistema de producción que genera desigualdad, dolor y miseria, y v) apuesta por las políticas públicas como estrategias a partir de las cuales se puede moldear la realidad social y promover futuros más justos.

En los párrafos que siguen me propongo justificar por qué el Estado debe involucrarse en la construcción y sostenimiento de la solidaridad protegiendo y desarrollando los espacios públicos de socialización informal. Específicamente, analizaré bajo qué condiciones estos lugares sirven para la creación de sentidos compartidos y qué tipo de políticas públicas podrían ser razonablemente útiles a tal fin.

Construir y sostener solidaridades, el rol del Estado

En términos de solidaridades y responsabilidades colectivas, el Estado-nación fue el que reconoció y formalizó los derechos sociales y garantizó, a partir de la regulación y las prestaciones sociales, que se volvieran realidad; de ahí se explica la casi unánime aceptación y defensa del estado de bienestar en Europa. En América Latina el estado de bienestar fue parcial, excluyente y con poca calidad. Esto con-

dujo a que buena parte de los trabajadores informales, jóvenes y sectores vulnerables, considerase al Estado como un enemigo, como un problema, como un circo lleno de payasos y corruptos, como un obstáculo al emprendimiento y la riqueza, como un ladrón y un mafioso, y no quiera saber nada de él. Paralelamente, sectores populares expresan de forma impaciente un reconocimiento por parte del Estado y un anhelo de bienestar general que provenga y se gestione desde el mismo (Villareal e Ipar, 2022; Auyero y Servián, 2023; Dávila Contreras, 2020).

La trampa institucional de la debilidad estatal histórica es que la suerte de los países y el bienestar de sus ciudadanos están sujetos a variables macroeconómicas externas: quienes podrían poner cambios en marcha no lo hacen y quienes podrían beneficiarse de los cambios no tienen el poder para producirlos. El resultado es que la desigualdad se acrecienta y el tejido social cada vez está más comprometido (Mann, 2004; Mazzuca y Munck, 2020).

En contextos estructuralmente desiguales, renegar del Estado y confiar en la autoorganización social es una forma de desentenderse de la suerte del otro y de confiar en que quien tiene problemas será capaz de resolverlos de forma creativa. El peligro es quedar atrapados en nichos de ayuda mutua que dependen de la cultura cívica o legitimar el voluntarismo, la beneficencia y el mecenazgo reforzando un *statu quo*. Por ende, conocer las debilidades de los regímenes latinoamericanos no debe naturalizar su agónica disolución, sino conducirnos a reflexionar estrategias políticas que permitan resistir el deterioro e impugnar la desesperanza. Está claro que lo primero y más importante es poner en marcha reformas estructurales en los sistemas fiscales e impositivos, y potenciar la transformación en los sectores productivos exportadores para garantizar la generación de valor añadido y riqueza. Ahora bien, para conseguir apoyo social y político a esas reformas, hay que construir sentimientos de responsabilidad común que pongan en marcha coaliciones favorables al cambio. Aquí es donde los espacios de socialización informal que permiten el encuentro con el diferente y las políticas públicas que los promueven arrojan una luz de esperanza.

Los espacios públicos, condicionalidades y políticas

Pensar la fraternidad y la creación de responsabilidades mutuas en sociedades con desigualdades económicas cronificadas, atravesadas por el encapsulamiento individual, la polarización política e identidades en disputa, no es algo que pueda resolverse con alegatos retóricos y exhortaciones morales. Durante

mucho tiempo el foco estuvo puesto en crear narrativas, retóricas y relatos que nos permitieran comprender racionalmente la importancia de la solidaridad social para comprometerse moralmente y, a partir de ahí, orientar nuestras acciones. Lo que proponemos ahora es centrar la atención en el cuerpo y el encuentro con el otro como camino para suscitar empatía y responsabilidad, y desde ahí comprometernos moralmente con proyectos políticos que combatan desigualdades. Pensar en los espacios públicos mueve el foco de los sujetos y de las instituciones, y lo pone en las relaciones, en la conformación de sentidos colectivos, y nos conduce a explorar bajo qué condiciones pueden activarse solidaridades y bajo cuáles no.

El encuentro pone rostro a otros y otras, nos permite ver, escuchar y experimentar sus realidades, nos revela sus miserias, vulnerabilidades e incertidumbres. En el encuentro somos interpelados de maneras que no podemos advertir o evitar, se nos hace una demanda ética, se nos revela la precariedad, vulnerabilidad y limitaciones de la vida más allá de sus palabras o exigencias verbales, y ello nos permite juzgar y revisar críticamente nuestros postulados internos. En las ciudades y, específicamente en los parques, las aceras, el transporte público, las bibliotecas, los centros culturales o polideportivos donde la socialización informal ocurre, es donde hay más probabilidad de encuentro. En los espacios e infraestructuras públicas de uso social, colectivo y multifuncional a las que pueden acceder personas diferentes y por las que se transita con fines varios, es donde inadvertidamente se hacen copresentes, visibles e identificables quienes van más allá de los círculos de familiares, amigos o conocidos. Es en esos intersticios de lo posible donde se cruzan suertes y se hace visible el conflicto, donde se puede identificar un destino compartido y se abren horizontes de nuevas formas de vida. Por ello resulta clave pensar el espacio público como cauce de una democracia de amistad (no adversaria), donde reconocer que nuestro destino está atado al de otros, al del colectivo del que formamos parte (Lefebvre, 1974; Sennet, 1975, 1978; Borja, 2005, Mansbridge, 2021; Güemes, 2024).

El espacio público no es necesariamente un escenario armónico, reino de paz y amor, sino asimétrico y desequilibrado. Especialmente en América Latina, el espacio urbano es un terreno en el que se encuentran, interactúan, negocian y se enfrentan una multiplicidad heterogénea y desigual de actores, donde se disputan usos sociales. Justamente por ello debemos prestar atención al carácter político de los espacios públicos y preguntarnos: ¿quiénes están dentro y quiénes exigen entrar y acceder a ellos?, ¿quiénes los eluden y escapan de ellos?,

¿quiénes vigilan y quiénes son controlados? (Lefebvre, 1974; Di Pego, 2006; Honig, 2017; Segura, 2022).

Para que el espacio público sirva como escenario de encuentro, reconocimiento y compromiso moral debe, cuando menos, cumplir con tres condiciones: i) seguridad y soluciones constructivas a los conflictos que dentro de ellos ocurran; ii) buen mantenimiento y suficiencia, y iii) mixtura de uso para garantizar mixtura social. Cada una de estas condiciones dirige nuestra mirada a diferentes iniciativas públicas que aterrizan acciones y sirven de guía de construcción de la esperanza.

Hannah Arendt sostenía que, para que el espacio público sea un espacio político, se requiere el establecimiento de leyes, no solo para proteger derechos sino para posibilitar la interacción entre iguales, y dotar de cierta perdurabilidad y estabilidad al mundo humano. Sin un marco legal e institucional, el espacio público se encuentra en un estado precario y en constante peligro de desaparecer (Di Pego, 2006).

Por ello, la primera de las condiciones es quizá la más elemental cuando el foco de atención es América Latina. Si los espacios públicos no son seguros, no se habitarán, y quienes puedan huirán de ellos. Ahora bien, hacer seguros los espacios puede conducir a reclamos de “mano dura”, a medidas legales y policiales que resultan en prácticas de control selectivo de la población, en nuevas exclusiones o en la reafirmación de que ciertos perfiles y colectivos (como jóvenes y marginados de barrios populares) no son bienvenidos (Rodríguez-Pinzón y Rodrigues, 2020; Segura, 2022). El racismo es un problema estructural en casi todos los países iberoamericanos y los jóvenes de clases populares racializados sufren mayor violencia y persecución policial. Por ello, debemos tomar conciencia de los criterios de subordinación y los prejuicios sociales que existen, y trabajar en la aplicación de estrategias securitarias que no refuercen las divisiones que ya existen (Bayón, 2024).

En línea con lo anterior, es importante que existan mecanismos de solución constructiva de los conflictos, que se desarrollen estrategias que sepan lidiar con potenciales diferencias y evitar que estas se conviertan en fractura y polarización social. El conflicto no debe verse como algo excepcional o un fracaso de la convivencia, sino como una parte normal de las relaciones humanas, y debemos poder involucrarnos frente a él de formas generadoras y desarrollar mecanismos de mediación capaces de resolver la situación y evitar que se enquisté.

No se trata de reforzar la presencia policial en los espacios públicos ni de crear vigilantes ciudadanos sino de construir cultura cívica (Eslava, A. *et al.*,

2021 y Silva Jaramillo, 2021)¹⁰. Esto supone, en buena medida, que personas comunes del barrio que tienen cierto respeto social actúen como mediadoras o facilitadoras sociales capaces de prevenir enfrentamientos, detectar hábilmente cuándo existen, y encontrar soluciones ágiles y razonables. La seguridad en los espacios públicos viene garantizada por una densa y casi inconsciente red de controles y reflejos voluntarios reforzada por la propia gente que los utiliza, y por tiendas y establecimientos públicos en las inmediaciones. Es esa red informal la que tiene mayor capacidad para lidiar de forma rápida y sencilla con los conflictos antes que la seguridad institucionalizada y formal (Jacobs, 2011)¹¹.

La segunda condición —infraestructuras públicas bien mantenidas— remite a la importancia y constancia de la inversión pública en los espacios públicos, la cual no debe hacerse siguiendo criterios meramente económicos sino también sociales y culturales. Es importante que una biblioteca tenga libros, periódicos y material de consulta, pero también que los espacios sean adecuados para leer (bien iluminados y ventilados), que haya personal que pueda orientar o apoyar en caso de necesidad, que los horarios sean amplios, que tenga accesibilidad para personas con movilidad reducida o discapacidad, etc. La calidad con que se preste el servicio es determinante para que resulte atractiva entre quienes podrían tener acceso a otras alternativas mercantiles y privadas. Cuando sugerimos que deben ser suficientes, lo que nos interesa es que tengan capacidad para albergar a muchas personas y de diferentes características. Si un centro deportivo tiene las plazas muy limitadas en relación a la población que potencialmente puede demandarlas, lo que sucede es que se colapsan y las lógicas de competencia por el uso generan resentimiento, distancia y exclusión entre usuarios, no empatía. No solo huyen quienes tienen alguna otra opción sino también quienes no tienen herramientas para requerir acceso. En el ejemplo anterior, si la piscina se llena con facilidad, quedarán fuera quienes pueden

¹⁰ Una estrategia que se utiliza es recordar —de forma clara y visible, en los espacios públicos— cómo conseguir una convivencia armoniosa, especialmente importante para quienes son nuevos en el espacio, pues les permite identificar lo adecuado. Por ejemplo, en el transporte público se indica de qué manera conviene sentarse para no incomodar a otros pasajeros, quienes tienen prioridad, etc. O en fiestas populares, para prevenir y abordar la violencia de género. Igualmente sugerente es expresar, a modo de acuerdo común y general, los valores y conductas que en una sociedad están validadas moral y éticamente (códigos deontológicos e ideales de comportamiento), donde se indique: “un buen vecino/pasajero/ciudadano se comporta de esta manera...”. Experiencias de creación de cultura cívica en Colombia similares a las comentadas pueden encontrarse en Eslava *et al.*, 2021.

¹¹ En la película *El viejo roble*, de Ken Loach (2023), el dueño del bar es quien se encarga de fungir este rol. El peligro es cuando esas personas tienen prejuicios que no se compadecen con la imparcialidad, como sucedía con los parroquianos del mismo bar en la película.

acceder a piscinas privadas, quienes carecen de aptitudes para poder reservar plaza en la piscina, quienes no llegan primeros o quienes carecen de una situación especialmente regulada² que les dé prioridad. La clave es invertir fondos públicos o garantizar vía modelos de gestión social o partenariados públicos privados que no pierdan calidad ni atractivo³.

Sobre la tercera de las condiciones, los espacios públicos no pueden tener solo una función primaria, ni siquiera dos, sino albergar muchos tipos de usos y actividades, si no, se vuelven monótonos y la mixtura social es improbable. Solo cuando hay mixtura de usos se vuelven animados y atraen públicos a diferentes horarios y por motivos dispares. Las mezclas de usos diversos no son una forma de caos, sino la expresión de un orden complejo y altamente desarrollado, y debe conducir a los hacedores de políticas a “urbanizar para la vitalidad”, esto es: promover redes continuas de barrios, combatir la destructiva presencia de vacíos limítrofes, y ayudar a que la gente se identifique con los distritos urbanos generando apego, rehabilitando barrios bajos y sus infraestructuras, facilitando la coordinación entre servicios para evitar la autodestrucción de la diversidad (Jacobs, 2013)⁴.

El codiseño en el uso de los espacios públicos evita la talla única y los espacios estandarizados que desconocen las necesidades y diversidades de los usuarios. Las políticas que involucran a la ciudadanía generan mayor apego por las cuestiones y cosas públicas, un compromiso en su cuidado y, potencialmente, mayor confianza institucional y social como subproducto del encuentro, escucha y diálogo (Brugué *et al.*, 2018). En este sentido, los laboratorios ciudadanos de cocreación han sido de gran interés no solo porque articulan a sujetos diferentes sino porque, a diferencia de la planificación tradicional, no se invita a la ciudadanía a formar parte de un ciclo en el que hay una fase de debate analítico sobre el problema público, seguido de otra fase de selección de alternati-

² En este último caso conviene reflexionar sobre el impacto que generan las cuotas positivas o sesgos favorables a ciertos colectivos en contextos de escasez. Puede que dichas cuotas sean justas sustancialmente, pero en la práctica deriven en resentimientos y divisiones sociales.

³ Es probable que los gobiernos locales sean los más interesados en esta inversión, utilizando recursos presupuestarios propios o accediendo a créditos, pero también los gobiernos regionales y estatales deben involucrarse en la financiación de los espacios públicos, no solo en los casos en que los gobiernos locales carecen de capacidad fiscal, sino en general para reducir asimetrías territoriales y favorecer una cohesión social ampliada.

⁴ Para que se entienda, si en un parque público solo hay espacio de recreación (columpios, toboganes, etc.) para niños, y no un lugar para que los adolescentes puedan encontrarse y los mayores pasar el tiempo, solo lo habitarán madres o padres con niños y las posibilidades de encuentro intergeneracional se reducirán.

vas y toma de decisiones, sino que se trabaja en torno a un prototipo. Esto es, primero se propone una solución al problema y, al intentar concretarla, se reflexiona y debate el problema en sí de formas más impredecibles y menos controladas, lo que da mayor libertad a los participantes y habilita el encuentro, el diálogo y la innovación (Güemes y Resina, 2020).

**TABLA 1. Espacios públicos para construir solidaridades mutuas:
condiciones de posibilidad y pautas de acción para la intervención estatal**

Condiciones de posibilidad	Pautas para políticas públicas
Infraestructuras en buen estado	Inversión pública para garantizar calidad y atraer a clases medias
Soluciones constructivas a conflictos que ocurren en los espacios públicos	Reglas claras, predecibles, imparciales, y de aplicación rápida y eficiente. Políticas antirracistas, diversidad funcional, generacional, origen social, etc.
Mixtura de usos y social	Codiseño para suscitar diversidad de usos

Reflexiones finales

El objetivo de este trabajo es reflexionar, desde las interacciones y encuentros cotidianos, sobre cómo se cultiva el deseo de vivir y construir futuros colectivos en sociedades atravesadas por violencias estructurales, cómo puede el Estado contribuir al desarrollo de ambientes democráticos.

El desafío es construir esperanza y alternativas de futuro en un contexto de avance de la antipolítica, de cuasihegemonía de discursos de salvación individualistas, mercantilistas y familiaristas, donde se naturalizan lógicas de emprendimiento y autoexplotación que ignoran realidades estructurales y el peso del azar en la suerte vital. Tejer responsabilidad moral en escenarios de inseguridad física, laboral, emocional, en coyunturas de desposesión material, pobreza y pauperización de las clases medias, de crisis climática y energética, de radicalización política y polarización afectiva, de aceleración social y de frustración de expectativas. Hemos sido y somos moldeados por sistemas que nos vuelven individualistas, sin embargo, tenemos el deseo humano profundo de

conectarnos con otros, de estar al servicio de ellos, de tal modo que se reduzca el sufrimiento. Por ello, necesitamos desaprender desde lo corporal y la experiencia para poder comprometernos (Spade, 2022: 97).

Lo que parece sugerir el paso del tiempo es que las cosas no cambian por sí solas en dirección a una mayor justicia, que nombrar los dolores no es suficiente, y que si deseamos que la esperanza no sea una ficción terapéutica debemos recuperar un actor capaz de invertir en escenarios que construyen vínculos afectivos y responsabilidades mutuas. No se trata de construir solidaridad a golpe de ley, sino de generar entornos de reconocimiento, convivencia y fraternidad para que, a partir de ahí, se generen coaliciones democráticas con proyectos políticos en pos de ampliar la igualdad y la libertad de todos y todas. Más fraternidad para ganar igualdad y libertad.

Referencias bibliográficas

- AUYERO, J., y SERVIÁN, S. (2023): *Cómo hacen los pobres para sobrevivir*, Siglo XXI.
- BAYON, M. C. (2024): “De estigmas y clasismos: la criminalización de los jóvenes de sectores populares en América Latina”, en C. GÜEMES (coord.): *Construir futuro: un contrato social para Iberoamérica*, Madrid, Fundación Carolina.
- BORJA, J. (2005): *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza.
- BROWN, W. (2021): *En las ruinas del neoliberalismo: El ascenso de las políticas anti-democráticas en Occidente*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- BRUGUÉ (2024): “Don Quijote contra los molinos de viento: del pacto social al contrato individual”, *Análisis Carolina*, nº 19, Madrid, Fundación Carolina.
- BRUGUÉ, Q.; FEU, J. G., y GÜEMES, C. (2018): “Del fallo al colapso de las políticas públicas: una cuestión de confianza democrática”, *Revista de Sociología e Política*, 26(67), 129-152.
- DÁVILA CONTRERAS, M. X. (2020): “El anhelo del Estado: lideresas sociales y estado local en Montes de María, Colombia”, tesis de maestría en Sociología, Universidad de los Andes, Colombia.
- DI PEGO, A. (2006): “Pensando el espacio público desde Hannah Arendt. Un diálogo con las perspectivas feministas”. Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/222>.
- DUBET, F. (2020): *La época de las pasiones tristes. De cómo este mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento y desalienta la lucha por una sociedad mejor*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- ESLAVA, A., *et al.* (2021): *Sembrar cultura, recoger legalidad: comportamiento, vida cotidiana y acción colectiva*, Ediciones EAFIT.
- FISHER, M. (2018): *Realismo capitalista. ¿No hay alternativas?*, Buenos Aires, Caja Negra.
- FREGA, R. (2021): “The fourth stage of social democracy”, *Theory and Society*, 50 (3), pp. 489-513. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/s11186-020-09424-y>.
- GARCÍA VILLEGAS, M. (2023): *El viejo malestar del nuevo mundo*, Ariel Colombia.
- GÜEMES, C. (2024): “Experiencia como fuente de solidaridad, los espacios públicos de socialización informal”, en C. GÜEMES (coord.): *Construir futuro: un contrato social para Iberoamérica*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 53-66.
- GÜEMES, C., y RESINA, J. (2020): “La escucha como estrategia para cultivar confianza: la experiencia de Madrid”, *Pedagogia i Treball Social*, vol. 9, nº 1. Disponible en: http://dx.doi.org/10.33115/udg_bib/pts.v9i1.22395.
- HONIG, B. (2017): *Public things: Democracy in disrepair*, Nueva York, Fordham University Press.
- ILLOUZ, E. (2012): *Intimidades congeladas. Las emociones en el capitalismo*, Buenos Aires, Katz Editorial.
- (2023): *La vida emocional del populismo: Cómo el miedo, el asco, el resentimiento y el amor socavan*, Buenos Aires, Katz Editorial.
- JACOBS, J. (2011): *Vida y muerte de las grandes ciudades*, Madrid, Capitán Swing.
- LEFEBVRE, H. (2019) [1974]: *La producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing.
- LIPOVETSKY, G. (2020): *Gustar y emocionar: Ensayo sobre la sociedad de la seducción*, Barcelona, Anagrama.
- LOACH, K. (2023): “The Old Oak”, Sixteen Films Why Not Productions.
- MANN, M. (2004): “La crisis del Estado-nación en América Latina”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales - IDES*, vol. 44, Issue 174.
- MANSBRIDGE, J. (2021): *Democracia. Amistad y pugna*, Barcelona, Gedisa.
- MAZZUCA, S. L., y MUNCK, G. L. (2020): *A middle-quality institutional trap: Democracy and state capacity in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RODRÍGUEZ-PINZÓN, É., y RODRIGUES, T. (2020): “Mano dura y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y Estado de derecho”, *América Latina Hoy*, 84. Doi: <https://doi.org/10.14201/alh.21156>.
- ROSA, H. (2016): *Alienación y aceleración: Hacia una teoría crítica de la temporalidad en la modernidad tardía*, Buenos Aires, Katz Editorial.
- RORTY, R. (1991): *Contingencia, ironía y solidaridad*, Barcelona, Paidós.
- SEGURA, R. (2022): “Convivialidad en ciudades latinoamericanas”, *Convivialidad-Desigualdad. Explorando los nexos entre lo que nos une y lo que nos separa*, Mecila,

- CLACSO, pp. 379-440. Disponible en: <https://doi.org/10.54871/cl5c109a>.
- SENNET, R. (1975): *Vida urbana e identidad personal*, Barcelona, Península.
- (1978): *El declive del hombre público*, Barcelona, Península.
- SILVA JARAMILLO, S. (2021): “Vivir con otros: cultura ciudadana, comportamientos y la agenda de promoción de la cultura cívica en América Latina”, *Análisis Carolina*, n° 24, Madrid, Fundación Carolina.
- SPADE, D. (2023): *Apoyo mutuo: construir solidaridad en sociedades en crisis*, Traficantes de Sueños.
- SRNICEK, N., y WILLIAMS, A. (2017): *Inventar el futuro: postcapitalismo y un mundo sin trabajo*, Malpaso Ediciones.
- STEFANONI, P. (2021): *¿La rebeldía se volvió de derecha?*, Siglo XXI Editores.
- VILLARREAL, P., e IPAR, A. E. (2022): “Las formas de la anti-política y sus causas en la coyuntura argentina pos-pandemia”, *Ciencia Política*, vol. 30. Disponible en: <http://encrespa.web.unq.edu.ar/>.

Relación de autores/as

Quim Brugué

Licenciado en Ciencias Económicas, y doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha desarrollado su actividad docente e investigadora en los ámbitos de la gestión y análisis de políticas públicas, el gobierno local, la participación ciudadana y la teoría de la democracia. Actualmente, es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Girona.

Agustina Corica

Coordinadora académica del Programa Juventud de la FLACSO Argentina. Investigadora adjunta del CONICET, e investigadora en UNIZE y en la Universidad del Salvador. Doctora en Ciencias Sociales y licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Diseño y Gestión en Políticas y Programas Sociales de la FLACSO Argentina. Líneas de investigación: El vínculo educación y trabajo. Transiciones juveniles. Procesos de inserción laboral juvenil. Grupos familiares y procesos de transición hacia la vida adulta. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4096-6841>.

César N. Cruz-Rubio

Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (2015). Investigador, formador y consultor internacional en políticas públicas y evaluación de programas, transparencia, gobierno abierto, ética e in-

tegridad, e inteligencia artificial. Es investigador principal de la Red GIGAPP y profesor (Políticas Públicas) en la Universidad Carlos III de Madrid. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2881-9056>.

Vicente Espinoza

Doctor en Sociología. Investigador de COES. Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, ANID/FONDAP/15130009/1523A0005. Sus líneas de investigación abordan desigualdad social y procesos políticos desde un enfoque de redes sociales. ORCID: 0000-0002-2943-4430.

Natalia Gherardi

Abogada, traductora pública y docente universitaria. Máster en Derecho por la London School of Economics and Political Science, Gran Bretaña. Dicta clases sobre Género, derecho y políticas públicas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Directora ejecutiva de ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. Sus principales áreas de interés son el acceso a la justicia, trabajo y políticas de cuidado, violencia de género y participación de las mujeres en democracia.

Cecilia Güemes

Abogada por la Universidad Nacional del Litoral, Máster en Ciencias Sociales por FLACSO-Argentina, DEA en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset, y doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es profesora de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid e investigadora asociada de la Fundación Carolina. Sus líneas de investigación y docencia son: confianza, políticas públicas, estado de bienestar y cambio social.

Déborah Itriago

Consultora internacional especializada en el análisis de desigualdades asociadas a identidades sociales como género, etnia, origen nacional y clase socioeconómica (desigualdades sociales) y de desigualdades en la influencia política

(captura política) en el sector salud, mercados laborales, y políticas tributarias en América Latina y el Caribe.

José Luis Martí

Licenciado en Derecho, doctor en Ciencias Políticas y profesor titular de Filosofía del Derecho en la Universidad Pompeu Fabra. También ha sido vicerrector y secretario general de la misma universidad. Es autor de numerosos libros y artículos académicos. Su investigación se ha centrado en la teoría democrática, en particular en la democracia deliberativa y participativa, en el republicanismo, la teoría constitucional, la gobernanza internacional y el impacto de las nuevas tecnologías en nuestros sistemas democráticos.

Nery Rauch

Becario doctoral del Instituto de Investigaciones Sociales, Territoriales y Educativas (ISTE) – CONICET. Investigador asistente en el Programa Juventud de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Docente en nivel secundario y terciario. Profesor en Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, y licenciado en Ciencia Política en la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC). Magíster en Educación (UNQ) y doctorando en Ciencias Sociales (UNRC). Líneas de investigación: Educación secundaria y desigualdades sociales. Transición hacia la vida adulta. Procesos de inserción laboral juvenil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4226-5862>.

El punto de partida de este volumen se encuentra en la solidaridad como condición necesaria para impulsar la libertad y la igualdad de la ciudadanía. A partir de este enfoque, plantea propuestas y reflexiones encaminadas a reconfigurar un nuevo contrato social desde la acción colectiva. ¿Cómo vivir en común en sociedades fragmentadas y polarizadas? ¿Quién “merece” justicia? ¿Cómo se ordenan las estrategias políticas? Dar respuesta a estos interrogantes pasa por combatir el escepticismo y la resignación y, a su vez, contraponer respuestas que erradiquen las brechas socioeconómicas y definan un proyecto de emancipación adaptado a la realidad de las sociedades iberoamericanas.