

## Capítulo VI

# EMPODERAR A LA SOCIEDAD CIVIL PARA REFORZAR EL ESTADO

### EL VIRAJE DISCURSIVO: LA NECESIDAD DE UN ESTADO FUERTE

A partir del año 2002, el discurso sobre el Estado sufre un sutil viraje en el sentido de afianzar el concepto de “fuerza”. Todos los sistemas de mercado –sostiene el BM luego de comprobar las crisis de gobernabilidad generadas a fines de la década del noventa– requieren de “un *Estado fuerte*, capaz de respaldar un sistema jurídico formal que complemente las normas existentes y un Estado que cumpla las leyes y no actúe de manera arbitraria. *El problema es cómo esas instituciones respaldan a los mercados*” (BM, 2002b: 5; énfasis propio). Si en 1997 se ponía el acento en la “eficacia” del Estado, ahora se hace hincapié en su “fuerza”. Lo que se mantiene es el “respaldo a los mercados”.

El cambio discursivo en la interpelación se acentúa en 2003, cuando reaparece una categoría que años antes había sido abandonada: se trata del concepto de “nación”.

Los actores nacionales están en mejor posición para organizar la provisión de bienes públicos y aprovechar las economías de escala. El gobierno nacional también tiene que encontrar un delicado equilibrio entre mantener su autoridad y dar a otros actores –niveles inferiores de gobierno, sociedad civil y sector privado– libertad para sus funciones. Esos rasgos hacen de la

*nación como conglomerado de intereses y actores* una importante unidad de análisis (BM, 2003b: 20; énfasis propio).

La idea de “nación”, aunque resignificada, con todos los valores y símbolos que conlleva, puede sostener la construcción de ciertos lazos que contengan de otro modo la cuestión social.

En la misma línea, en el año 2004, el discurso interpela al Estado a usar su poder para facilitar una más equitativa redistribución de la riqueza. Para lograrlo sugiere un aumento de los impuestos combinado con “una constitución significativa y algo redistributiva de las reservas públicas” (BM, 2004a: 17). En ese sentido, sostiene que los sistemas de recaudación de la región son regresivos, dado el bajo nivel de exacción impositiva de la renta personal y la propiedad. Los años 2003 y 2004 han significado para AL una recuperación económica; desde allí, el BM interpela a los estados a redistribuir más equitativamente la riqueza. Su preocupación sigue siendo el riesgo social, y para combatirlo gestiona diversos tipos de ayuda técnica, tales como la capacitación en gestión urbana para funcionarios públicos (Colombia); nuevas estrategias de desarrollo (México); publica informes sobre el desarrollo de la juventud en el Caribe; aconseja a Jamaica en políticas para lograr un crecimiento sostenible; y desarrolla una guía para alcaldes latinoamericanos que detalla la implementación de programas destinados a prevenir la delincuencia y violencia urbanas (BM, 2004d: 3).

El viraje discursivo es muy claro en estos documentos, en los que surge una nueva categoría: se trata de estados o países “frágiles” (también denominados “países con bajos ingresos en dificultades”). Así se llama a las naciones “con instituciones débiles e incapaces o sin voluntad de proporcionar servicios sociales básicos para los pobres [...] [Ellos] crean un terreno fértil para el surgimiento de muchas amenazas mundiales y en materia de *seguridad*” (BM, 2005c: 1; énfasis propio). En esos países, según el BM, habitan 500 millones de personas que no alcanzarían los objetivos de reducción de la pobreza planteados por las Naciones Unidas para el año 2015. Estos pueblos comparten indicadores socioeconómicos desalentadores, tales como niveles de PBI per cápita que llegan sólo a la mitad de los niveles promedio de países de bajos ingresos, tasas de mortalidad infantil dos veces más altas que las de otros estados de similares ingresos, tasas de muerte debido al paludismo tres veces más altas que lo habitual en países pobres, y acceso más difícil al agua potable. Tres de cada cuatro países en estas condiciones sufren conflictos armados permanentes. Los programas de ayuda tradicionales no habrían funcionado bien en estas circunstancias, porque los gobiernos no tienen la capacidad o el interés para usar los recursos financieros eficientemente en su “lucha contra la pobreza”.

Así, entonces, sintetizando lo visto en los últimos dos capítulos: en una primera ola de reformas, a comienzos de los años noventa, se sostenía la paradójica necesidad de achicar al Estado desde el Estado para generar las necesarias, aunque paulatinas, ventajas del mercado sobre la población; en 1997, ante la evidencia de que el mercado no había “derramado sus ventajas”, se interpelaba a construir un Estado signado por la “eficacia” institucional y la importancia del “buen gobierno”, surgía así una segunda ola de reformas que incluía el valor de la voz de la sociedad civil. No obstante, desde el año 2002, al mismo tiempo que se sigue afirmando la importancia de escuchar a la sociedad civil, se hace más hincapié en la idea de un Estado “fuerte” y la revitalización del concepto de “nación” como “conglomerado de intereses y actores”, así como “unidad de análisis” –ya no como “lazo identitario”–, y también se pone el acento en la importancia de intervenir en una redistribución más equitativa a través de los impuestos. Junto al significativo “fuerza”, cobra relevancia la “seguridad”. Se trata de una profunda inflexión dentro de la segunda generación de reformas.

### **LA PROTESTA SOCIAL Y EL DECLINAR DEL CONSENSO POR APATÍA**

Esta transformación en las tácticas discursivas se vincula con el crecimiento de la protesta social desde mediados de la década del noventa, y su culminación en diversos estallidos sociales al comenzar el nuevo milenio. Las protestas ya no eran sólo “demostrativas”, sino también “confrontativas” (Seoane y Algranati, 2002; Seoane y Taddei, 2003); con ellas culminaba la primera y segunda era de reformas propiciada por el BM en toda Latinoamérica y en el mundo. Desde una perspectiva internacional, desde 1999 a 2001, no hubo ningún encuentro internacional sin manifestaciones y contra-cumbres. Desde Seattle en 1999 a enero de 2001 en Porto Alegre, las protestas en febrero de 2001 contra el Foro Económico Mundial en Cancún y contra el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Chile, en marzo contra la OMC, contra el ALCA en Toronto y Buenos Aires, en julio la oposición a la cumbre del G8 en Génova. Al mismo tiempo; en AL estallaban resistencias como hormigueros. Las luchas contra las privatizaciones en Arequipa; el diciembre de 2001 en Argentina; las resistencias que en Paraguay, en 2002, detenían parcialmente las tardías reformas (Palau, 2002); la guerra del agua iniciada en Bolivia en 2000 y que gestaría en febrero de 2003 una revuelta con decenas de campesinos asesinados (Solón, 2003), para culminar con el triunfo presidencial del dirigente campesino Evo Morales en 2005; el apoyo popular a las políticas de Hugo Chávez en Venezuela. Todo el período estuvo signado por un auge de luchas a nivel regional contra el modelo neoliberal (Aguiton, 2002: 17). Estos y otros acontecimientos indicaban una fuerte resistencia popular contra los efectos

de las reformas de primera y segunda generación, e inducían al viraje discursivo que ahora pone el acento en un “Estado fuerte” y en el valor de la “nación”. Los hechos mostraban la presencia de una crisis de la gobernabilidad neoliberal, que no impediría una recomposición política al interior de los estados-nación, pero mostraba, no obstante, dificultades crecientes (Algranati, 2003: 67). Efectivamente, se trataba de una modificación de las tácticas que produjo una reconfiguración estratégica de los dispositivos ideológicos de dominación. La transformación volvía a poner el acento en la fuerza del Estado, pero ya no lo haría en el sentido del antiguo modelo keynesiano. Estatuida la inevitabilidad de la pobreza y la desigualdad, la impronta colocada en la potencia estatal debía conjugarse con la colonización de los reclamos y el dolor de las poblaciones.

En el caso de Argentina, los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre de 2001 expresan una transformación del consenso por apatía. De algún modo, en esa Argentina agitada que en las calles causó la caída de dos presidentes en pocos días, la presencia de la muerte como certidumbre comenzaba a hacerse visible para la mayoría de los ciudadanos. De esa manera, se evidenciaba que las reformas habían faltado a su promesa. En Argentina ya era indiscutible que no se accedería al consumo que obtura las carencias, que la muerte física y social estaban entre nosotros, y que su rostro ya no podía ser eludido. Con esta asunción, los políticos que habían esgrimido promesas de completud caían en el más oscuro de los desprecios, arrastrando con ellos a la política. Esto se expresaba en el lema “que se vayan todos”. ¿A quién refería ese “todos”? Indiscutiblemente a todos aquellos que habían participado de las reformas durante los años noventa. Pero, peligrosamente, en las prácticas concretas se acercaría también –merced a la equívocidad del lenguaje articulado en las capas arqueológicas de la memoria– a todos aquellos que tienen o han tenido militancia o actuación política de cualquier tipo. El equívoco lema sería resignificado en nuevas tácticas que tenderían a colonizar la indignación popular sostenida en la memoria atravesada por el terror.

## **DE LA (DES)PACIFICACIÓN SOCIAL A LA IDEOLOGÍA DE LA INSEGURIDAD**

Los acontecimientos de diciembre de 2001 en Buenos Aires eran una de las evidencias de la creciente “despacificación social” que atraviesa a la región. El término mencionado (Wacquant, 2001) remite al concepto de “pacificación social” acuñado por Norbert Elías y referido en el Capítulo II. En oposición a ese proceso “pacificador”, las transformaciones vinculadas a la mutación histórica a la que asiste el mundo desde los años setenta han significado un proceso fuerte de desestructuración de

muchas de las estructuras psíquicas e institucionales construidas en la Modernidad. La “despacificación social” alude a la ruptura de lazos de afiliación e implica tres dimensiones: violencia estructural del desempleo, violencia intermitente del Estado, y violencia intervincular (familiar, doméstica, vecinal) (Wacquant, 2001: 111). Este proceso implica una profunda desestructuración tanto subjetiva como social. Si bien puede asumirse que la “sociedad” como totalidad que contiene a todos es sólo una ficción (Laclau y Mouffe, 2004), también debe aceptarse, siguiendo el mismo razonamiento, que ella no se pulveriza en una multitud de átomos individuales; la existencia de relaciones sociales más o menos afianzadas, al tiempo que dinámicamente cambiantes, es una realidad que permite un grado diverso y móvil de articulación con otros y de construcción de la propia identidad. El mayor o menor grado de afianzamiento de esos lazos implica una diversa posibilidad de construcción colectiva y singular. El proceso de (des)pacificación social es un fenómeno mundial, cuya forma extrema se ve en la categoría elaborada por el BM de “estados frágiles”. Esa situación es la que genera preocupación en los organismos internacionales, y la que ha llevado a la construcción de la categoría de “riesgo social” (BM, 2000a).

El profundo grado de (des)pacificación en que está sumida Argentina no hace pensar aún en un tipo de violencia que pueda subvertir el orden establecido; si bien no es categorizable como un “Estado frágil”, la violencia cotidiana que estalla en diversos lugares y de diversas formas hace peligrar al mercado, y sus efectos a la larga son imprevisibles.

Así entonces, el pedido de fortalecimiento de los estados nacionales está en parte ligado a lograr la “governabilidad” frente a la “(des)pacificación social”. Pero la estrategia para lograrlo no es la misma que la trazada luego de la Segunda Guerra Mundial. Desde esta perspectiva, el director del FMI para AL, Anoop Singh, dijo el 8 de febrero de 2005 que si Latinoamérica desea mantener una mayor tasa de crecimiento, debe ahora avanzar aún más en las reformas de tipo estructurales, como la apertura comercial, la flexibilización del mercado laboral, y el refuerzo del rol del Estado en el establecimiento de un marco regulatorio capaz de atraer nuevas inversiones. La frase parece evidenciar que, más allá de la retórica, el organismo insiste con las recomendaciones que generaron el crecimiento de la pobreza y la desigualdad. Para combatirlas, se estima que el Estado debe garantizar la seguridad jurídica y la ausencia de corrupción. “Un papel más estratégico del Estado es esencial. La débil gobernabilidad en AL ha tendido a socavar la actividad del mercado y el costo resultante afectó más a los pobres que a otros sectores”, advirtió Singh al presentar un informe titulado “Estabilización y reformas en AL” (Singh en Barón, 2005).

El director gerente del BM, Shengman Zhang, afirmaba a comienzos del año 2005 que las preocupaciones por articular *desarrollo y seguridad* son la razón por la cual el mundo debe seguir comprometido con los estados frágiles. “El mundo no puede darse el lujo de tener rincones marginales y excluidos de la prosperidad mundial. No podemos permitir [...] países [...] atrapados en un círculo vicioso de pobreza y conflicto” (BM, 2005c: 2). La vinculación del significante “pobreza” con “conflicto” reenvía al problema de la cuestión social nunca saldada, pero que ahora intenta ser suturada por medios nuevos. En esa clave, aunque con matices diferentes, el Informe de Naciones Unidas sobre el desarrollo humano del año 2005 (PNUD, 2005b) afirma que el problema central en el mundo actual es la “inseguridad”; en particular, la que existe en los países de AL es una amenaza para los países desarrollados.

### RESIGNIFICACIÓN DEL SIGNIFICANTE “SEGURIDAD”

Las estrategias contra la “inseguridad” parecen encontrar su matriz conceptual en una concepción integral y multidimensional del término. En ese sentido, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en octubre de 2003, creó un “nuevo concepto de seguridad hemisférica que amplía la definición tradicional de defensa de la seguridad de los Estados a partir de la incorporación de nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. O sea, casi todos los problemas pueden ser considerados ahora una potencial amenaza a la seguridad” (Chillier y Freeman, 2005).

La cuestión social late en el núcleo nunca resuelto del sistema. Ella emerge en síntomas diversos a lo largo de siglos. La interpelación ideológica intenta obturar su presencia, ya que no puede eliminarla, puesto que el capital no puede prescindir del trabajo. Así, la interpelación ideológica es una de las vías de su oclusión. En la mediana duración, el viraje en la interpelación tiene visos de círculo vicioso. Si en los años setenta se sugería un cierto grado de marginalidad y apatía para aumentar la gobernabilidad puesta en riesgo por la democracia, en los noventa esa apatía legitimó reformas que aumentaron la pobreza y la marginalidad; a comienzos del tercer milenio esa marginalidad es percibida como un riesgo para el mercado, pues, se sostiene, ella genera *inseguridad*. El significante “inseguridad” es agitado; es un espectro ideológico que retorna en situaciones de crisis y que es esgrimido como justificación del accionar represivo o como sustento de la interpelación ideológica. En esta situación, la estrategia de los organismos internacionales consiste en interpelar de modo renovado a dar la voz a un viejo actor que ha carecido de ella: la sociedad civil, y por su intermedio a reformar la justicia, precisamente con el doble

objetivo que debe tener el Estado: combatir la pobreza y adaptarse a las transformaciones del mercado.

La interpelación a reformar la justicia no es inocua en el contexto de “neoliberalismo armado” que se inicia emblemáticamente el 11 de septiembre de 2001. Este concepto no alude sólo a una política de guerra, sino a la construcción de un diagrama de poder en el cual las reformas legales posibilite cercenar derechos y libertades democráticas (Seoane y Algranati, 2002: 42), así como intervenir en todos los ámbitos de la vida en todo el planeta. La interpelación a reformar la justicia se sostiene fundamentalmente en el significativo “inseguridad”. La fuente de esta radica en la “pobreza”, entre cuyas causas fundamentales se encuentra la “corrupción”. De este modo, la tríada “corrupción-pobreza-inseguridad” es una relación fundamental en la construcción de imaginarios sociales, en los que late encapsulada la amenaza de muerte, que remite a la primaria indefensión humana.

### **LA SOCIEDAD CIVIL. EL SUJETO INTERPELANTE-INTERPELADO**

En la estrategia discursiva del BM, la visión *relacional*, como vimos, tomó primacía sobre la *substancial*; de ese modo, “empoderar” y “sociedad civil” son dos palabras clave. La sociedad civil es interpelada para que a su vez interpele al Estado a construir instituciones más fuertes. La voz de la sociedad civil es el núcleo que legitima las transformaciones a partir de sus reclamos.

### **EMPODERAMIENTO**

El *empoderamiento* fue considerado como un componente importante de las estrategias para reducir la pobreza y la excesiva desigualdad. Pero tomó también, poco a poco, el sentido de ubicar en el lugar de control a los gobiernos, pues permite constituir organizaciones de la sociedad civil que participen en el triálogo con el Estado y los organismos internacionales. El *empoderamiento* es definido como “un proceso que incrementa los activos y la capacidad de los pobres –tanto hombres como mujeres– así como los de otros grupos excluidos, para participar, negociar, cambiar y sostener instituciones responsables ante ellos que influyan en su bienestar” (BM, 2002b).

Esta categoría es parte de las medidas políticas que devienen de las transformaciones económicas, sociales y políticas experimentadas desde los años setenta. En los hechos, define una estrategia que desalentó la creación de empleos asalariados en blanco a fin de no aumentar el déficit fiscal, y se imbricó en la construcción de políticas asistenciales y pasivas de empleo, que actúan sobre la oferta de trabajo para disminuir y reducir tensiones (Neffa, 2005: 201). Al mismo tiempo, gestionó una estrategia política: mantener a masas de la población en la incertidum-

bre e impulsarlas a buscar formas de autoorganizarse en función de intereses locales en condiciones francamente adversas, que a menudo las llevan a reforzar lazos clientelares, y a formas simuladas de explotación basadas en la ficción de la autonomía del trabajo informal. Esto generó nuevas técnicas de gobierno basadas en la “desesperación” y la búsqueda de alguna forma de seguridad a cualquier precio.

No obstante, esta estrategia de “pasivización” y “heteronomización” de los pobres y vulnerables fue y es presentada como “construcción de fortalezas”. El empoderamiento –afirma el BM– implica incrementar el acceso y el control de los recursos y las decisiones por parte de los pobres y los no escuchados. En su sentido más amplio, el empoderamiento plantea “aumentar la libertad de elección y de acción” (BM, 2002a). Es un proceso que toma como sujetos a grupos sociales diferenciados, y posibilita que lo que alguna vez se llamó “lucha de clases” se transforme en “luchas por el reconocimiento”.

#### **LOS SUJETOS DEL EMPODERAMIENTO: LA CENTRALIDAD DE LA FAMILIA**

La categoría de “empoderamiento” pone el acento en los sujetos, no como ciudadanos, sino en tanto “participantes” o “negociantes”; estos significantes son el complemento del modo en que se designa al Estado como “socio” o “cliente”. Se ha ligado hasta ahora a políticas focalizadas, y promueve la búsqueda de soluciones de los pobres por sí mismos, basados en el apoyo de algunas ONG. En esta estrategia, el papel del Estado ha sido básicamente el de gestionar el apoyo de organismos internacionales a través de créditos y asesoramiento. Estos enfoques “cautivaron a numerosos profesionales, intelectuales y políticos que, a cambio de contratos generosos, se convirtieron en apóstoles de esta nueva creencia” (Neffa, 2005: 201). El empoderamiento en AL posibilitó que se construyeran estadísticas evaluando la magnitud y porcentajes de la pobreza y la indigencia, su evolución temporal, si trabajaban o habían trabajado, niveles de instrucción, dimensión de las familias, características de sus lugares de vivienda. Las encuestas de hogares generaron parte de esta información. El conocimiento de quiénes son los pobres y vulnerables hizo revalorizar los métodos cualitativos de investigación, a fin de saber quiénes forman parte de esas masas marginales que implican “riesgo social”, cómo piensan, cómo se reproducen, cuáles son sus saberes. De ese modo, junto a las antiguas estadísticas fue revalorizada la hermenéutica, pues la tarea fue en primer lugar caracterizar a los “sujetos” del empoderamiento.

Los sujetos que hay que empoderar son, sin duda, *los pobres*. Pero también se incluye a grupos que en otras condiciones no serían escuchados: adolescentes, jóvenes, mujeres, toxicómanos, grupos étnicos



minoritarios, discapacitados. En esa línea se construye una segunda categoría: *los vulnerables*. El concepto de “vulnerabilidad” posee dos elementos: la resistencia de una persona a un impacto determinado y la intensidad del impacto en cuestión (BM, 2000a). De acuerdo a ello, los muy pobres son muy vulnerables, ya que tienen pocas oportunidades de manejar el riesgo. No obstante, a este grupo se agregan personas que viven por encima de la pobreza, pero que están expuestas *potencialmente* a impactos muy severos y tienen pocas posibilidades de gestionar el riesgo. Se trata de quienes luego del impacto caerán en la pobreza. Según el BM, en los hechos, las variaciones en los ingresos inducidas por la globalización, combinadas con la marginalización y la exclusión, pueden incrementar la vulnerabilidad de grandes grupos de la población (BM, 2000a: 5). En síntesis, la pobreza fue finalmente considerada como un “proceso y no como un estado” (Neffa, 2005: 203) y en ese sentido, en tanto la mayor parte de la población de AL es, en última instancia, vulnerable, puede caer en la pobreza; de modo que la mayor parte de los habitantes de la región se constituyen en potencial amenaza o “riesgo social”, y caen bajo la lupa de los técnicos destinados a estudiarlos y experimentar con ellos. La estrategia apunta entonces a la prevención de los posibles riesgos que comporta toda la población. Argentina es ejemplo de un rápido y masivo empobrecimiento que incluye nuevos grupos con altos niveles de capital cultural y social, pero con un profundo grado de vulnerabilidad.

El empoderamiento de los pobres y vulnerables cambia la naturaleza de la relación ciudadano-Estado. El ciudadano ya no es pensado abstractamente como un sujeto individual con derechos universales, sino focalizado en relación a su agrupamiento relacional con otros. Así, el verdadero sujeto del empoderamiento son los *grupos* que representan diversos grados de *riesgo social*. Los grupos excluidos pueden ser minoritarios o, en el caso de altos niveles de concentración o colapso del Estado, pueden asimismo incluir a la mayoría de los ciudadanos de clase media (BM, 2004b) (es lo que ocurrió en Argentina con el llamado caso Blumberg y –aun con características distintas– con la masacre de Cromañón).

Ahora bien, si la estrategia de empoderamiento se centra en los grupos que representan un riesgo social, es comprensible por qué el lugar y la voz de los jóvenes, la mujer y las familias han tomado creciente centralidad. En esa dirección se realizan talleres y foros en diversos lugares de Latinoamérica<sup>13</sup>. Los objetivos explícitos planteados para es-

---

13 Así, durante el año 2004, la iniciativa subregional “Construcción de alianzas para el desarrollo entre los jóvenes y el Banco Mundial” ha vivido una significativa expansión. El programa Voces Nuevas recibió el patrocinio de la Unidad de Gestión de País de la Región

tos nuevos dispositivos ideológicos pueden resumirse en: dialogar sobre la posibilidad de poner en marcha iniciativas tendientes a reducir la pobreza, con quienes ya están participando en organizaciones de base; construir redes entre esas organizaciones de base, los sectores público y privado y las organizaciones internacionales; y promover el debate en torno a la inclusión de los problemas de género, juventud y familia en las políticas públicas (BM, 2004a).

Los objetivos implícitos de estas tácticas tienen, al menos, una doble dimensión: *conocer a estos grupos e interpelarlos ideológicamente*. Si –como vimos en el Capítulo I– la interpelación ideológica no tiene sólo como objetivo la “reproducción de las relaciones”, sino “la transformación ideológica” en vistas a la conservación de la relación de desigualdad/dominación (Pêcheux, 2003), los jóvenes y los niños son más aptos para ella, en tanto en ellos la memoria de los códigos del pasado posibilita un ámbito de resistencia menor que en los adultos. De ahí la centralidad que adquiere la familia y, dentro de ella, la mujer, como formadora del futuro ciudadano, tal como lo pensaron Rousseau, la filantropía y el higienismo.

Por otra parte, y según se constata en entrevistas realizadas en Buenos Aires, la situación de inseguridad existencial que atraviesa la región ha generado en buena parte de la población una fuerte proyección de la angustia en los jóvenes pobres. Ellos son percibidos como la encarnación de todo lo malo; la estigmatización retroalimenta el lugar difícil que ya tienen por la falta de oportunidades y los fracasos de las reformas educativas; finalmente, el estigma construye y reproduce conductas virulentas.

En tercer lugar, y también de acuerdo a lo que surge en las entrevistas realizadas y en la observación de campo, los procesos que llevan entre nosotros más de tres décadas han provocado en la población una fuerte desestructuración subjetiva –caracterizada por el BM como “desesperación”– que es más evidente entre los más jóvenes (léase el análisis de la masacre de Cromañón en la última parte), y que tiene efectos imprevisibles.

En cuarto lugar, el aumento de hogares matrifocales ha crecido fuertemente en las últimas décadas (Isla et al., 1999: 80). Este fenómeno

---

Andina y de la Unidad de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible (ESSD). Con el apoyo de las ONG locales, las organizaciones juveniles y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica GTZ, el programa ha contado con la participación de jóvenes de ciudades de Perú, Ecuador y Venezuela. La misión residente del BM en Buenos Aires, junto con ONG del Cono Sur, lanzó la iniciativa Voces de las Chicas, en un esfuerzo por promover la inclusión de las jóvenes en las políticas y los procesos de desarrollo. En agosto de 2004, más de 100 mujeres jóvenes de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay asistieron al primer taller sobre el tema, celebrado en Córdoba (Argentina).

revitaliza la necesidad de contemplar el rol femenino. A ello se une la necesidad explícitamente manifestada por los organismos internacionales de planificar la reproducción. Todo esto permite comprender las tácticas dirigidas a los jóvenes, la mujer y sobre todo a *la familia*.

### PRINCIPIOS BÁSICOS DEL EMPODERAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

El empoderamiento supone dar un lugar a la sociedad civil. Por “sociedad civil” se entiende “el escenario en el que se reúnen las personas con el fin de velar por sus intereses comunes, no para lucrar o ejercer el poder político” (BM, 2002a: 12). La deslegitimación de los políticos y la política por parte de la población se ha constituido en condición de posibilidad para argumentar que es desde la sociedad civil, como una zona social ajena a la política, desde donde se debe controlar y juzgar a los políticos; no porque la ciudadanía esté interesada en los temas políticos, “sino porque algún asunto les inspira suficiente interés como para tomar medidas colectivas” (BM, 2002a: 12). En el concepto de sociedad civil caben las organizaciones de base, las religiosas, los sindicatos y las ONG, entre otras (BM, 2002a: 12). En ellas, el ciudadano razonable actúa en tanto sujeto moral, como afirma Rawls, y no en tanto ser político.

De modo que se perfila una estrategia: las políticas impulsadas desde la década del setenta han gestado una fuerte desconfianza y apatía hacia la política; esta ha consensuado reformas que en los noventa generaron más pobreza, exclusión, marginalidad y corrupción; estas posibilitaron finalmente estallidos que hacen vulnerable la gobernabilidad; se interpela entonces a la sociedad civil a interpelar a su vez al Estado en nombre de la seguridad. Las instituciones y movimientos civiles que interpelean en nombre de la seguridad deben ser empoderados a fin de que sus reclamos legitimen nuevas reformas que son presentadas como paliativos a los excesos y a la corrupción de funcionarios e instituciones, pero que en la práctica deben ser sobredeterminadas a fin de articularlas con la exigencia de judicializar al Estado para reformar la justicia a fin de controlar la pobreza y favorecer los flujos del mercado. No obstante, el proceso es presentado como una *intervención moral* de carácter *apolítico*.

Los principios básicos que guían la estrategia de empoderamiento sugieren adaptarse a las características de cada realidad local. Los agentes del BM sólo deben actuar entonces como “facilitadores” que posibiliten la dirección por parte de “socios locales”. En todos los procesos, se recomienda “promover el aprendizaje”, a partir tanto de los aciertos como de los errores. Para lograrlo se sugiere respetar las diferencias y buscar el consenso de modo realista. Los principios realzan la flexibilidad e integración propias del nuevo diagrama de poder, y sugieren el pragmatismo jurídico con base neodecisionista, frente a toda idea de impersonalidad y universalidad estática. Esto indica un matiz en la transformación de

las políticas sociales: si bien ellas ya no son universales y por ende tampoco la ciudadanía lo es, las políticas focalizadas intentan promover una mayor “actividad” de los sujetos y generar “sinergias” con los agentes del BM, pero también entre sí. Para lograrlo, procuran promover el diálogo, reconocer los conflictos y buscar consensos. Se configura de ese modo la imagen de un ciudadano pobre o vulnerable, pero activo.

### **ESTRATEGIAS DE EMPODERAMIENTO EN AL**

Las estrategias de empoderamiento del BM para AL han sido tres entre 2001 y 2005. Las tres retoman los lineamientos de políticas iniciados en 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el BID. Esas instituciones ya habían planteado la relevancia de la articulación de la sociedad civil, el Estado y el mercado en el informe sobre desarrollo humano de 1990. El PNUD asignó una importancia creciente al lugar de las organizaciones de la sociedad civil como fuente de capital social y, en ese sentido, como elemento de organización social y construcción de redes sociales alrededor de valores compartidos como solidaridad, respeto, participación, responsabilidad y confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo. Ya en 1995, países como Argentina, Venezuela, Guatemala, Colombia y Brasil establecían acuerdos para negociar préstamos y operaciones de cooperación técnica en los que se preveía la participación de la sociedad civil en colaboración con empresarios y gobierno. Las estrategias delineadas pusieron el acento en la capacidad de la sociedad civil de “generar sentido”. Se trata centralmente del sentido de “equidad”, caracterizado por Rawls, que se vincula con valores como solidaridad, desinterés y amor al prójimo, los cuales estarían en la base de la razonabilidad con la que actuarían las organizaciones de la sociedad civil. Así, la interpelación de estos organismos internacionales está basada en una lógica del reconocimiento mutuo; consecuentemente, el lugar de las organizaciones y movimientos sociales es priorizado. En este sentido, también el PNUD ha creado el Proyecto de Diálogo Democrático, con una oficina “base” en Guatemala, cuyo objetivo es promover formas no violentas para la resolución de problemas “entre actores no estatales y el gobierno”. En esa línea, sostiene que “ha aprendido que estas soluciones no pueden ser impuestas. El diálogo cívico entre una amplia gama de actores nacionales puede ayudar a encontrar soluciones locales para problemas complejos [...] Se trata de un proyecto regional y global que busca proporcionar acceso a expertos de todo el mundo, a opciones de política para la promoción del diálogo, del consenso y de una acción colectiva en apoyo a un gobierno pacífico y democrático” (PNUD, 2005a: 5).

En la conferencia anual celebrada en México a fines de noviembre de 2005, el PNUD ratificó el informe “La democracia en América Latina”,

publicado un año y medio antes. Ese texto enfatizó lo que la entidad llama “democracia de ciudadanía por encima de la democracia electoral”. “El actor fundamental no es el votante”, señaló Elena Martínez, directora regional del PNUD. “Para tener una democracia sostenible, el centro de atención tiene que ser el ciudadano”. La ONU advierte que la consolidación de la democracia en AL obliga a tener en cuenta la dimensión social y también el diálogo democrático, abierto a la comunidad, porque “nuestros poderes legislativos”, observó Martínez, “no siempre cumplen las expectativas de la ciudadanía” (en Pasquini Durán, 2005).

En 1999, la Oficina Regional del Banco Mundial para América Latina y el Caribe aprobó su primera *estrategia regional sobre sociedad civil* para el período 2000-2001. La estrategia se trazó sobre la base de los principios del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001 –según David Ferranti, vicepresidente del BM para la región de AL durante el período de julio de 1999 hasta diciembre de 2004 y promotor de esa política.

La *primera estrategia*, afirma Ferranti, llevó a la estructuración de cuatro niveles: participación, diálogo, producción teórica, difusión y formación de grupos especializados en el tema. En primer lugar, la *participación* de la sociedad civil en áreas tales como infraestructura y reforma judicial gestó, a través de servicios no financieros y donaciones, *diálogos* entre los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado –a nivel tanto regional como nacional. Ellos posibilitaron la producción y difusión de un cúmulo creciente de *trabajos analíticos* sobre la participación de la sociedad civil. De ese modo se conformó *un grupo de especialistas*, incluida una docena de profesionales que trabajan en la “mayoría de nuestros países clientes más grandes” (BM, 2002b). En síntesis, la primera estrategia gestionó la formación de equipos técnicos cuyos trabajos permiten conocer cualitativa y cuantitativamente las específicas características de las poblaciones en riesgo. Tales trabajos de consultoría influyen en el crecimiento de la deuda externa a través de la adquisición de diversas formas de crédito y tecnologías.

La *segunda estrategia* de empoderamiento en AL se desarrolló entre los años 2002 y 2004. Fue trazada sobre la base de los principios del Informe 2000-2001, y se centró en la idea de que era necesario el *establecimiento de alianzas con otras instituciones* regionales de desarrollo y organismos bilaterales.

La *tercera estrategia* se inició en 2005, y aún no hay una evaluación de la misma. Coincide con el fin del mandato de Ferranti. Es menester esperar para analizar las tácticas que desenvolverá el nuevo presidente del BM, Paul Wolfowitz.

*Las tácticas* a través de las cuales el Banco se vinculó de modo más amplio e inclusivo con la sociedad civil son varias, según Ferranti. Se trata de las consultas, el diálogo y la incorporación, en los préstamos de inver-

sión y desarrollo y de las políticas, de mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad (BM, 2004d). En este sentido, es claro que los préstamos han establecido como una condición posibilitar el empoderamiento de las poblaciones a fin de que exijan rendición de cuentas a los gobernantes.

Esas tácticas son llevadas adelante a través de tres *técnicas*: préstamos, apoyo técnico y tratamiento de la deuda externa. El aprendizaje que nutre al BM colocó en su agenda un tema que los movimientos sociales han venido reivindicando desde hace años: la deuda externa es considerada, en muchos casos, ilegal e ilegítima, y es causa del aumento de la pobreza y la desigualdad. Este discurso es resignificado por el BM. Las cuestiones de la deuda y de la pobreza son agendadas, y se implementan –al menos retóricamente– medidas para paliar las situaciones más críticas<sup>14</sup>.

En esta estrategia de articulación con la sociedad civil, la *realización de foros* es una técnica adecuada. En ellos se desarrollan discusiones en las que se articulan el conocimiento local acerca del territorio, sus fortalezas y debilidades en lo físico, social y cultural, y la construcción de redes que vigoricen instituciones intermedias.

Una consecuencia de los “principios”, “estrategias”, tácticas y técnicas mencionados es que el triálogo entre organismos internacionales, Estado y sociedad civil constituye una articulación flexible en la que el Otro que interpela no aparece desde afuera o “más allá”, sino desde los sujetos de gobierno, y genera la imaginaria convicción de que ellos son quienes fundan la interpelación.

Las variadas y flexibles combinaciones de estrategias y tácticas-técnicas muestran el lugar central que se le otorga a la cuestión social; en esas perspectivas se construye el conocimiento puntilloso de los grupos que conforman las poblaciones, y las acciones se diseñan a partir del mismo. En ese sentido, aun cuando la sociedad civil aparece interpelando, la operación es mucho más compleja. Es la red de funcionarios y hombres clave, construida por los organismos internacionales, la que interpela desde dentro a todos los niveles del Estado y la sociedad civil. Por su parte, los miembros de la sociedad civil se reconocen especularmente en las palabras de funcionarios y medios masivos que portan la voz del Otro: “reducir la pobreza”, “respetar los derechos de las mujeres y las minorías étnicas”, “atacar el VIH/sida”.

## LOS FUNDAMENTOS DEL EMPODERAMIENTO

En esta compleja trama de interpelación, el BM se presenta a sí mismo como un padre que cuida y escucha. Este es el fundamento de una más

---

14 En el año fiscal 2004, Nicaragua y Guyana alcanzaron el nivel de la Iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados, lo que les concede el beneficio del alivio de la deuda (BM, 2004c).

audible interpelación. Es en esa estrategia que se articulan la centralidad de la sociedad civil y el aprendizaje continuo de todas las partes (BM, 2002b). Pero se trata en realidad de un padre que “interpela” a “sujetos libres” para que acepten “libremente” la sujeción a sus lineamientos.

Esta interpelación no supone una mera “reproducción” de las relaciones de poder, sino una “transformación” que –veíamos en el Capítulo I– trata de consolidar la dominación; el aprendizaje posibilita una función ideológica muy importante: genera cambios políticos y culturales, con el fin de mantener las relaciones de desigualdad/dominación.

Las relaciones del Banco con la sociedad civil han ayudado a entender que el Banco Mundial no siempre tiene la razón, que a menudo necesita cambiar y mejorar, pero que también cuenta con la capacidad de cambio y que la corrección de errores y problemas constituye una obligación para cualquier institución, y particularmente para el Banco. Por otra parte, muchas organizaciones de la sociedad civil están aprendiendo la misma lección: el hecho de admitir errores y resolver problemas es normal y sano para cualquier entidad de fomento. En los últimos cinco años el mundo ha cambiado mucho, el Banco ha cambiado mucho y también lo han hecho las relaciones entre el Banco y la sociedad civil (Ferranti en BM, 2004d: 2).

Por otra parte, el BM se muestra preocupado por la “falta de capacidad de aprendizaje de los gobiernos de AL” (BM, 2001). En esta clave, el acento se pone en un significativo que atraviesa todas las zonas sociales: *la corrupción* como causante de la pobreza. Esto ha llevado a una “falta de confianza en las instituciones públicas” y en las personas que toman las decisiones; además “ha generado un sentimiento de desesperación manifestado de diversas formas” (BM, 2002b).

La preocupación por estas actitudes de “desesperación” se debe a que ellas dificultan la gobernabilidad, pero pueden ser una ocasión para el empoderamiento. Es menester entonces apelar al diálogo con la sociedad civil, aprender de ella y posibilitar que se transforme en “juez” de los gobiernos corruptos; sus organizaciones y líderes deben controlar a los gobernantes. Parece emerger entonces un modelo de ciudadanía activa. En realidad se trata de transformar los “obstáculos” en “oportunidades”. La “desesperación” puede ser la fuente de una forma de “empoderamiento” que interpele al Estado a reformarse cuando es reacio a hacerlo.

Pero los términos de esta compleja estrategia se asientan en unas memorias atravesadas por capas arqueológicas en las que confluyen, aunque de modo contradictorio, el recuerdo de las resistencias, el terror y la apatía; en ese sentido, los efectos son, en cierta forma, impredecibles.

bles y no totalmente controlables, pues el interrogante consiste en saber qué ocurre con sujetos pasivizados y heteronomizados en nombre de la autonomía, pero al mismo tiempo, en palabras del BM, “desesperados”, y que tienen además memoria de viejas luchas. Los relatos de personas entrevistadas en Buenos Aires en marchas motivadas por acontecimientos en los que han muerto personas víctimas de secuestros extorsivos o de situaciones en las que una empresa no cumplió con las reglamentaciones debidas muestran, por un lado, una fuerte tendencia a reiterar la retórica de los discursos establecidos por los medios de comunicación que, en consonancia con los dichos del BM, expresan un profundo desprecio por “los políticos” y, con ellos, por “la política”; pero, al mismo tiempo, manifiestan en muchos casos una profunda “desesperación” que no se troca en una estrategia política única, pero que se desboca de modos diversos e impredecibles.

V. 48 años: Acá el presidente de la República de la Argentina va a ser el responsable cuando vuelva a aparecer el 19 de diciembre nuevamente [se refiere a la rebelión popular de diciembre de 2001] cuando *haiga* nuevamente el 19 de diciembre aquí ningún vigilante va a quedar suelto, vamos a matar y nos van a matar, eso es lo que está queriendo el presidente de la República Argentina, eso es lo que está queriendo Ibarra [se refiere al entonces jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires], eso están queriendo los jueces, porque los jueces son delincuentes, porque los jueces son sobornados por los delincuentes, por los asesinos que hay en la Argentina (Padre de un joven muerto en el incendio del local bailable Cromañón, en la manifestación ante el edificio en el que funcionan los Tribunales de Justicia de la Nación el 13 de mayo de 2005, cuando se anunció la excarcelación del principal imputado por el hecho).

M. 25 años: Hoy yo estoy acá por primera vez, nunca fui a una marcha y recién, mirando un par de pibes con palos, digo: “Yo me tengo que ir... yo tengo que hacer algo porque sino me va a pasar a mí también algo” (Relato recogido en las mismas circunstancias; no es familiar ni sobreviviente de la masacre).

M. 26 años: Que una puta vez en la vida haya justicia, porque no sé si va a haber, porque esto me demuestra que no va a haber justicia... que sé yo... no sé... (Marcha por los muertos en el incendio del local bailable Cromañón, 30 de mayo de 2005; madre de un sobreviviente).

Como veremos, en las entrevistas realizadas en las calles de Buenos Aires se advierte en diversos sectores de la población un fuerte compo-



nente de violencia que atraviesa todas las clases sociales, y que, aunque todavía no coagula en una organización, anuncia un futuro incierto, en tanto da cuenta de un fuerte grado de “(des)pacificación social” que no logra resolverse con la interpelación ideológica.

### **VENTAJAS Y RIESGOS DEL EMPODERAMIENTO**

En consonancia con el nivel de “(des)pacificación” que azota a la región de AL, el BM asume que la participación de la sociedad civil tiene ventajas y riesgos. Por un lado, se considera ventajoso incorporar mecanismos participativos, pues de ese modo “mayor es la información que obtendremos sobre las necesidades y aspiraciones de los países en los que trabajamos. Por otra parte, al formar nuevos grupos de apoyo y extender nuestro diálogo más allá de nuestros interlocutores principales del gobierno, creamos un respaldo mayor a las políticas e incrementamos el sentido de propiedad del proceso de desarrollo. Todo esto fortalece nuestra capacidad para cumplir las metas” (Ferranti en BM, 2004d: 2).

No obstante –agrega Ferranti– surge el riesgo de que las relaciones entre la sociedad civil y el BM no se manejen adecuadamente, dado que resulta imposible reflejar todas las sugerencias y buenas ideas sobre política, provenientes de un grupo cada vez más numeroso y, a veces, divergente. Por esta razón, afirma que “*el Banco necesita liderar* este proceso a fin de cerciorarse de que los objetivos queden claros desde el principio” (BM, 2004d; énfasis propio). El fragmento citado desoculta la interpelación a empoderar la sociedad civil: ella debe reclamar y hacerse oír, pero dentro de parámetros establecidos por el BM. También muestra el temor de que el dispositivo construido se rellene estratégicamente, y adquiera dimensiones de resistencias a lo establecido. Veremos cómo, al menos en Argentina, esos temores no son infundados.

Por otra parte, se sostiene que en AL hay una fuerte tendencia a esperar que sean actores externos, como el BM, los que solucionen los problemas. Se afirma que en estos países hay una cierta pasividad que debe ser modificada (BM, 2004d).

En general, los documentos intentan transformar los obstáculos en oportunidades. En ese sentido, “hay un movimiento social interesado en los impactos y beneficios de la globalización que está despertando importantes inquietudes que deben ser atendidas (como en los casos de Praga y Seattle). El riesgo de desatender dichas inquietudes es que estas se conviertan en un obstáculo para las instituciones globales, entre ellas el Banco Mundial” (BM, 2002b: 2). Esta situación fue leída como un reto para las instituciones internacionales. “Muchos perciben al Banco como partidario de ciertos programas de reforma anteriores cuyos resultados no han logrado que las instituciones sean más inclusivas ni que se muestren dispuestas a rendir cuentas” (BM, 2002b: 3).

Ahora bien, a juicio del organismo, si por un lado esta percepción es un obstáculo, también representa una oportunidad. La incorporación del empoderamiento con vistas a la exigencia de rendición de cuentas podría posibilitar un triálogo en el que el rol de la sociedad civil permitiese demostrar la contribución de las instituciones globales a la finalidad de alcanzar un mundo sin pobreza (BM, 2002a). Respecto de ello, el presidente del BM, Paul Wolfowitz, se ha mostrado escéptico. El halcón afirmó: “Cualquier persona sensata apoyaría estos objetivos. La pregunta es cómo alcanzarlos. Son muy ambiciosos” (Wolfowitz en Gardels, 2005). Sus palabras hacen pensar que las estrategias mencionadas sean, paulatinamente, parte de la historia.

Contrariamente a estas probables dificultades en la factibilidad de las estrategias diseñadas en el período Wolfehanson-Ferranti, uno de los resultados más positivos que habría tenido la incorporación de la sociedad civil, a juicio de Ferranti, es que “en las organizaciones de la sociedad civil hemos observado una transformación que ha pasado de caracterizarse por opiniones negativas sobre el Banco a un entendimiento y una participación más amplios” (BM, 2004d).

El triálogo que incluye la participación de organizaciones de la sociedad civil tiene un doble objetivo: por un lado, transforma paulatinamente la opinión popular, que tradicionalmente se oponía al accionar de organismos internacionales, y al mismo tiempo opera como fiscal acusador de las malas acciones de los gobernantes. Con ello se sobredetermina parte del discurso de la mayoría de las organizaciones sociales, se adscribe a una estrategia que facilite la gobernabilidad, y se constituye una multiplicidad de vigilantes y jueces más o menos anónimos para las conductas de políticos que no aceptan u obstaculizan los mandatos internacionales. Los políticos caracterizados como “corruptos”, que se han transformado en obstáculos, son hijos, en muchos casos, de las políticas de los organismos internacionales. Posibilitaron las reformas desde los años setenta, pero al mismo tiempo construyeron redes que a menudo colisionan con los sectores más concentrados de poder. El discurso del BM habla en nombre de estos últimos, pues los líderes locales tienen fuerte predicamento y poder económico en ciertas regiones. Aquí es donde la sociedad civil organizada pasa a ser el sujeto en construcción que puede reclamar legítimamente a sus representantes por el no cumplimiento de promesas y, desde ese lugar, legitimar –sin saberlo– las reformas exigidas por el BM. En esta estrategia, el organismo apoya las iniciativas que constituyen el triálogo, pero en él se reemplaza la idea de actividad política, percibida como negativa, por la de “intervención moral”.

En el camino, el imaginario ciudadano se reconfigura en una secuencia de significantes en la que las instituciones republicanas son

concebidas como la raíz de todos los males. La participación en ellas es significada como sinónimo de “corrupción”. Este significante inviste la inseguridad antropológica constituida en las últimas décadas y empuja al encierro familiar o a algún tipo de participación comunitaria, que a menudo deposita toda aspiración de “seguridad” en algún líder carismático o un pequeño grupo de pertenencia. Así se comprende, por ejemplo, el aumento de sectas religiosas en AL (Seselovsky, 2005). De ningún modo todo lo dicho implica un juicio general sobre los movimientos sociales.