

COLECCIÓN CLACSO-CROP

# VIEJOS PROBLEMAS, NUEVAS ALTERNATIVAS

**Estrategias de lucha contra la pobreza  
gestadas desde el Sur**

**Ana María Pérez Rubio  
Nelson Antequera Durán**  
(Compiladores)

**Marcel Arévalo  
Nelson Antequera Durán  
Nicolás Dallorso  
Mercedes Molina Galarza  
Malena Victoria Hopp  
Miguel Á. Barreto  
María A. Benítez  
María del Socorro Foio  
Ana María Pérez Rubio  
Eraldo da Silva Ramos Filho  
Gustavo Valdivia  
Gabriela Canedo Vásquez  
Diosnara Ortega González  
Karin Berlien Araos  
Lázaro M. Bacallao Pino  
Salvador Vázquez Fernández  
Sandra Bonjour  
Patrick Guimarães  
Rogério de O. Sá**



**CLACSO**

**Editor Responsable** Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO

**Coordinador Académico** Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO



### **Colección CLACSO-CROP**

**Directores de la Colección:** Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO y Alberto D. Cimdamore, Director de CROP

**Coordinadores de la Colección** Carolina Mera, Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales de CLACSO y Hans Egil Offerdal, Coordinador del Programa América Latina y Caribe de CROP

**Asistentes** Dolores Acuña (CLACSO) y Santiago Kosiner (CROP)

### **Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO**

**Responsable editorial** Lucas Sablich

**Director de arte** Marcelo Giardino

**Producción** Fluxus estudio

**Impresión** Gráfica Laf SRL

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

### **Primera edición en español**

*Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO, julio de 2012)

ISBN 978-987-1543-93-9

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo  **Norad**

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO  
<www.biblioteca.clacso.edu.ar>

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

## **Introducción**

Ana María Pérez Rubio y Nelson Antequera Durán  
Estrategias contra la pobreza. Alternativas desde el Sur | 11

## **PRIMERA PARTE**

### **POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA**

#### **Marcel Arévalo**

Programas sociales asistencialistas en Guatemala, 2004-2008 | 23

#### **Nelson Antequera Durán**

Con nuestras propias manos. La autogestión de los servicios básicos como alternativa contra la pobreza en las zonas periurbanas | 49

#### **Nicolás Dallorso**

La emergencia de las transferencias monetarias condicionadas en la red de *manzaneras* y *comadres* de la Provincia de Buenos Aires, Argentina | 77

#### **Mercedes Molina Galarza**

Programas sociales con componente educativo: ¿una alternativa frente a la pobreza? El caso del Plan Jefas de Hogar en Mendoza, Argentina | 105

#### **Malena Victoria Hopp**

Políticas sociales de empleo en la Argentina post-convertibilidad. Un análisis comparativo de planes de desarrollo socio-productivo | 135

#### **Miguel Á. Barreto y María A. Benítez**

Confrontación de las lógicas técnica y política en la asignación de la vivienda social en el Chaco. Lineamientos de formulación de programas que no contribuyan a la reproducción de la pobreza | 169

**María del Socorro Foio y Ana María Pérez Rubio**  
Pobreza y políticas públicas. Discursos y prácticas | 189

**Eraldo da Silva Ramos Filho**  
Da prisão da dívida ao território da política: reforma agrária de mercado e o combate a pobreza rural. Os casos da FETASE, MST e MARAM | 217

**Gustavo Valdivia**  
(Re)tejiendo el espacio en los Andes. Las sociedades agropastoriles del sur andino peruano frente al proyecto geográfico del neoliberalismo | 253

## SEGUNDA PARTE

### ALTERNATIVAS CONTRA LA POBREZA: LOS NUEVOS COLECTIVOS EMERGENTES

**Gabriela Canedo Vásquez**  
"Vinimos para quedarnos". La participación de actores étnicos en el poder y lo comunitario en el diseño de políticas alternativas para superar la pobreza: el caso de Bolivia | 279

**Diosnara Ortega González**  
Estado centralista: fortalezas y limitaciones de la experiencia cubana | 305

**Karin Berlien Araos**  
Mecanismo de coordinación en los mercados libres, instituciones y organizaciones locales para la generación de trabajo y la superación de la pobreza | 331

**Lázaro M. Bacallao Pino**  
Representaciones discursivas de la "condición-pobreza" y procesos de desempobrecimiento / empoderamiento. La mediación comunicativa desde los movimientos sociales latinoamericanos | 359

## TERCERA PARTE

### APORTES TEÓRICO METODOLÓGICOS AL ANÁLISIS DE LA POBREZA

**Salvador Vázquez Fernández**  
Repensando la desigualdad. Alternativas contra la pobreza desde el Sur | 389

**Sandra Bonjour, Patrick Guimarães y Rogério de O. Sá**  
Simetrías entre riqueza e pobreza no Mato Grosso de 1995 a 2007 | 415

Ana María Pérez Rubio y Nelson Antequera Durán

## Introducción

# ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA

## Alternativas desde el Sur

ESTE LIBRO REÚNE UN CONJUNTO DE TRABAJOS que fueron presentados por los distintos autores en el seminario internacional “Estrategias contra la pobreza: alternativas desde el Sur” organizado conjuntamente por el Programa CLACSO-CROP de estudios sobre pobreza en América Latina y el Caribe, el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires) y que se realizó en Buenos Aires del 1 al 3 de diciembre de 2009. Se presentan aquí los artículos preparados por los participantes del seminario, cuyos originales fueron discutidos y enriquecidos con los aportes de todos los participantes al mismo.

El tema central se refiere a las estrategias que se han ido configurando en el Sur, como consecuencia de la intensificación de las situaciones de pobreza, marginalidad y exclusión durante las dos últimas décadas, a partir de una serie de cambios políticos y económicos que llevan la impronta de las ideas neo-liberales y que, fundamentalmente, se caracterizan por el achicamiento del Estado, la desprotección laboral y el aumento del desempleo. Tales situaciones son las que demandan soluciones urgentes.

En este contexto —y durante la década de los años noventa— los organismos internacionales delinean un conjunto de políticas —so-

ciales o de empleo, según el caso— que se constituyen en estrategias remediales y de contención frente a la crisis social, y cuyo principal objetivo es garantizar la gobernabilidad. En tal sentido, no se orientan a *atacar* las causas sino que, muy por el contrario, pueden profundizar aun más la situación —ver artículo de Arévalo— o agregar “carga” a la carga —ver artículo de Antequera—; en general, se trata de políticas focalizadas, de “lucha contra la pobreza”, tendientes a aminorar las consecuencias que las políticas de ajuste generaron en la totalidad de la sociedad, aumentando los niveles de vulnerabilidad social. Tienen en común el no indagar acerca de las causas de la pobreza; restringiéndose a atender algunos síntomas manifiestos, o enfatizando aspectos vinculados al *empoderamiento* de los pobres, ya que devienen en última instancia responsables de su situación al no reunir los rasgos necesarios para participar competitivamente de la sociedad/mercado. Es así que en estas políticas se acentúan aspectos tales como la participación, la educabilidad, el aumento de la empleabilidad como elementos clave que contribuyan a la superación de su propia situación, revelando la incidencia que la noción “cultura de la pobreza” —elaborada por Oscar Lewis en un intento de comprender los “obstáculos” que entorpecían la lineal marcha hacia el desarrollo de nuestros países— continúa teniendo en este contexto de pensamiento.

Estas estrategias definidas desde los organismos internacionales a partir de la lógica de los países centrales fueron rediseñadas en el contexto latinoamericano aunque sin sufrir cambios sustanciales, y se puede reconocer en ellas la impronta dejada por las ideas neoliberales aun cuando posteriormente se fueron introduciendo algunas modificaciones que —como señala uno de los autores— fueron abriendo grietas en algunos de los aspectos característicos de los programas asistenciales<sup>1</sup>.

Pero, paralelamente, en América Latina se destaca el surgimiento de distintos movimientos auto-gestionados como respuestas sociales a las consecuencias del funcionamiento del modelo político y económico prevaleciente. Movimientos sociales y comunitarios en defensa de su territorio, de sus derechos o en demanda de trabajo, fábricas recuperadas, emprendimientos productivos bajo la forma de economía social, contribuyen a conformar una variedad de experiencias organizadas desde “abajo” y que se asumen como formas alternativas de encontrar soluciones a la situación de vulnerabilidad y pobreza de las comunidades.

---

1 Cfr. El artículo de Nicolás Dallorso, “La emergencia de las transferencias monetarias condicionadas en la red de *manzaneras* y *comadres* de la Provincia de Buenos Aires, Argentina”, en esta misma compilación.

Es en este contexto que se emplazan los distintos artículos. Algunos exponen las políticas sociales aplicadas por los gobiernos en cada país en el marco de los lineamientos definidos por los organismos internacionales y que ponen en evidencia la coincidencia que existe entre ellas; otros, en cambio, destacan distintas experiencias, organizadas a partir de la propia voluntad de los interesados, dando origen a otras derivaciones en cuanto a alcances y logros. Esta diversidad de respuestas —por su origen y envergadura— son las que constituyen las “alternativas desde el sur”.

El libro se organiza, atendiendo a esta particular diversidad, en tres partes. En la primera, se reúnen distintas experiencias que describen, detalladamente, los programas propuestos por los gobiernos en el marco de las políticas de erradicación o lucha contra la pobreza. Las mismas, diseñadas desde los niveles centrales, plantean una relación asimétrica entre los gestores y los beneficiarios, sin alcanzar los objetivos que inicialmente se habían propuesto. En la segunda parte se incluyen los artículos que reseñan distintos aportes que han sido promovidos por los propios sectores empobrecidos y que en tal sentido asumen una dimensión diferente, tanto en lo que refiere a los resultados que se alcanzan como a la construcción de sujetos a los que tales experiencias han dado lugar, al tiempo que reivindican el surgimiento de nuevas formas de manifestación de la política anti-sistema con voluntad de transformación.

Finalmente, en la tercera parte se presentan dos artículos que, desde una perspectiva teórico-metodológica, constituyen aportes para el estudio de la pobreza y la desigualdad en tanto partes de una estructura de asimetrías económico-sociales y culturales que la reproducen y acentúan.

En la primera parte, el artículo de Marcel Arévalo “Programas sociales asistencialistas en Guatemala, 2004-2008”, señala la lógica perversa en la que estos se inscriben y que, en lugar de encontrar soluciones a las condiciones estructurales de la pobreza, tienden más bien a acentuar y mantener las situaciones de desigualdad. El artículo pasa revista a las distintas políticas sociales implementadas en Guatemala y avanza en el estudio concreto de su aplicación en tres municipios atendiendo, de modo particular, la percepción acerca de la pobreza que subyace y los programas para enfrentarlas.

A continuación se incluyen dos artículos —uno referido a Bolivia y el otro a la Argentina— en los que el elemento común está en la delegación de funciones por parte del Estado hacia los sectores más vulnerables al tiempo que aportan una perspectiva crítica a tal propuesta. Estos programas resultan compatibles con las tendencias hacia el achicamiento del mismo, pero también con la lógica de *empodera-*

*miento* que propician los organismos internacionales para los sectores más desfavorecidos. Al defender el principio de corresponsabilidad entre asistidos y Estado, lo que se busca es fortalecer la agencia de los pobres comprometiéndolos en la superación de su propia situación.

Nelson Antequera, en “Con nuestras propias manos: la autogestión de los servicios básicos como alternativa contra la pobreza en las zonas periurbanas”, a partir de un caso empírico —la provisión de agua para consumo humano en las zonas marginales de la ciudad de Cochabamba, donde se han ido configurando nuevas formas de participación— considera la efectividad de las estrategias de auto-gestión en la lucha contra la pobreza. En este contexto el autor analiza las implicancias que tanto en el plano discursivo —e ideológico— como en el de las propias acciones de los vecinos conlleva la noción de “lo comunitario” que opera como fundamento de tales modelos, al adjudicar a los vecinos un papel fundamental como guardianes del cumplimiento de los derechos sociales. Es particularmente interesante la estimación de los “costos” que estas experiencias de auto-gestión implican para los ciudadanos y cómo estos resultan inversamente proporcionales a la precariedad del sistema y a la solvencia de los usuarios. De la misma manera, y en la medida que estos sistemas comunitarios se organizan en pos de la solución de problemas urgentes, se desdibujan como instancias de organización y acción colectiva con potencialidad para poner en cuestión el modelo económico y social vigente. Para dar prueba de ello se plantean tres niveles de análisis institucional y tres modalidades de provisión de agua.

A continuación, Nicolás Dallorso considera en “La emergencia de las transferencias monetarias condicionadas en la red de *manzanas* y *comadres* de la Provincia de Buenos Aires, Argentina”, una estrategia de fortalecimiento de la familia en dos momentos, uno definido como un programa tradicional de asistencia y el otro, innovador, que incorpora las transferencias monetarias condicionadas. Se analizan así, las orientaciones que les sirven de soporte y las modificaciones que se introducen en este último período. Resulta interesante el análisis del modo en que tales programas se encuentran fundamentados en la teoría del Capital Humano, el Enfoque de Capacidades y el Enfoque centrado en la Demanda y cuya titularidad recae sobre la mujer-madre. Finalmente, se considera la racionalidad política que subyace a tales programas que bajo la pretensión de fortalecer la capacidad de agencia de los sujetos compromete a los asistidos a responsabilizarse de su condición.

Mercedes Molina Galarza en “Programas sociales con componente educativo: ¿una alternativa frente a la pobreza? El caso del Plan Jefas de Hogar en Mendoza, Argentina”, también aborda, aun-



que desde una perspectiva diferente, otro programa de transferencia de ingresos que incluye un componente educativo. Si bien reconoce la escasa eficacia que este posee en cuanto a las posibilidades de superar las situaciones de pobreza, la autora reivindica la incidencia que posee la escolarización sobre las condiciones de vida de las mujeres egresadas del nivel secundario como consecuencia de imposiciones devenidas del plan en cuestión a partir del inter-juego de tres procesos diferenciales al interior del campo escolar: la adquisición de competencias, la socialización y la subjetivación. Se trata de una investigación de corte cualitativo, con anclaje empírico, que a partir de la reconstrucción de historias de vida de un grupo de mujeres beneficiarias de dicho programa pone en evidencia las transformaciones ocurridas en el plano de la subjetividad, las relaciones sociales y las prácticas en su vida cotidiana.

El trabajo de Malena Victoria Hopp, “Políticas sociales de empleo en la argentina 2003-2008: un análisis comparativo de planes de desarrollo socio-productivo” aporta a la descripción detallada de cuatro planes —sociales y de empleo— implementados a nivel nacional y que se constituyen en políticas activas de empleo en el marco del proceso de recuperación económica del gobierno, presentando como eje central la cuestión del trabajo. En tal sentido, el artículo resulta interesante en la medida que recupera con minuciosidad los detalles de cada programa y analiza las formas de trabajo que se encuentran implicados en ellos, confrontando la opinión de distintos autores y posiciones en relación a la potencialidad de las mismas para revertir procesos estructurales de heterogeneidad en los mercados de trabajo en el largo plazo. Si bien la autora sostiene, en general, una mirada bastante auspiciosa en relación a estos programas, el artículo reconoce las dificultades que existen para realizar una evaluación ajustada de los mismos, y también algunas de sus limitaciones, que enumera cuidadosamente en las conclusiones, de las cuales son probablemente las más importantes la distancia que existe entre estas condiciones de trabajo y lo que se considera un empleo protegido y las dificultades para garantizar procesos de integración social —a través del trabajo— con cierta permanencia. En cualquier caso, el artículo destaca la importancia de los aspectos simbólicos y su potencialidad para la construcción de nuevos sentidos y formas alternativas de organizar el trabajo.

En “Confrontación de las lógicas técnica y política en la asignación de la vivienda social en el Chaco”, Miguel Á. Barreto y María A. Benítez analizan la brecha existente entre el diseño de las políticas sociales y su implementación concreta. Los autores argumentan que el diseño de las políticas públicas responde a una concepción *racional* del Estado, que funciona en base a reglas objetivas e impersonales.

Mientras tanto, en la implementación de las políticas públicas prevalece otro tipo de racionalidad, que se deja ver en fenómenos como el clientelismo político. Este argumento se desarrolla a partir del estudio del caso de la ocupación y desalojo de viviendas ocurrido en Puerto Vilelas (Chaco argentino) en 2005.

María del Socorro Foio y Ana María Pérez Rubio, en “Pobreza y políticas públicas: Discursos y prácticas”, analizan, en primer lugar, los discursos de lucha contra la pobreza de las agencias multilaterales de cooperación, que son parte de la política neo-liberal implementada en las últimas décadas. En segundo lugar, el modo en que estos discursos se concretizan en la política social y económica en la Argentina para pasar a las concreciones locales de la aplicación de estas políticas. Desde estos tres planos se contrastan, finalmente, los discursos y las prácticas de las políticas públicas que pretenden ser parte de la lucha contra la pobreza. A partir de estas contradicciones se evidencia que el orden neoliberal que ha dado lugar a la pobreza y la exclusión ha desarrollado nuevos discursos y políticas, que si bien dicen luchar contra la pobreza, en realidad no han buscado su superación, sino que han actuado como mecanismos de contención de la pobreza extrema.

Los estudios de caso que se presentan se constituyen en un sólido sustento del posterior análisis de las conclusiones. Estas se centran en la crítica de estas estrategias contra la pobreza y de sus limitaciones en cuanto a ser alternativas reales al sistema que la genera, poniendo el énfasis en una forma alternativa de participación social que pueda generar sociedades más inclusivas.

Dos artículos del contexto brasileño y peruano se enfocan sobre las políticas territoriales y las transformaciones sociales que han generado las mismas. Eraldo da Silva Ramos Filho en “Da prisão da dívida ao território da política: reforma agrária de mercado e o combate a pobreza rural. Os casos da FETASE, MST e MARAM” muestra cómo la política agraria brasilera, a través de la Reforma Agraria de Mercado (RAM) ha generado mayor pobreza entre los campesinos, pese a su intención de combatirla. Los estudios de caso presentados, fruto de un largo y comprometido trabajo de campo, sustentan de manera elocuente y sólida los argumentos del autor.

“(Re)tejiendo el espacio en los Andes. Las sociedades agropastoriles del sur andino peruano frente al proyecto geográfico del neoliberalismo”, de Gustavo Valdivia, desarrolla una idea central de una contraposición entre dos lógicas de ocupación espacial y el conflicto entre ambas. Por un lado, los proyectos de modernización basados en la expansión de las industrias extractivas y agroindustriales y por otro la ocupación tradicional del territorio de las comunidades de pastores. Estas últimas se caracterizan por una economía de subsistencia, no mercantil.

En la segunda parte, se incluyen los artículos que reseñan distintos aportes que han sido promovidos por los propios sectores empobrecidos y que, en tal sentido, asumen una dimensión diferente tanto en lo que se refiere a los resultados que se alcanzan como a la construcción de sujetos a los que tales experiencias han dado lugar, al tiempo que reivindican el surgimiento de nuevas formas de manifestación de la política anti-sistema con voluntad de transformación. En esta sección, por lo tanto, se enmarca un conjunto de trabajos considerados como estrategias alternativas, en la medida en que plantean horizontes epistémicos y de comprensión distintos al neoliberal, las que además comparten como rasgo fundamental el haber sido pensadas y organizadas desde abajo y no a partir de la acción del Estado.

El artículo de Gabriela Canedo Vásquez, “Vinimos para quedarnos. La participación de actores étnicos en el poder y lo comunitario en el diseño de políticas alternativas para superar la pobreza: el caso de Bolivia” destaca la importancia de los actores étnico-culturales como uno de los protagonistas centrales de las transformaciones por las que atraviesa actualmente Bolivia, y la relevancia del componente comunitario como elemento transversal en las políticas propuestas, el que se constituye en estrategia para mejorar la calidad de vida de los bolivianos y disminuir la pobreza a través de caminos alternativos a la propuesta liberal. Se aborda, asimismo, la consideración de quienes se encuentran impulsando los cambios económicos y políticos en el país y la importancia que adquiere “lo comunitario” para el mejoramiento de la calidad de vida y la disminución de la pobreza; en este contexto la autora introduce la noción de identidad étnica para explicar el proceso y cómo ella opera al mismo tiempo como estrategia y recurso para organizar y fundamentar el propio accionar, poniendo en evidencia la importancia del actor indígena en el proceso de transformación del Estado boliviano. Más allá de permitir al lector aproximarse al conocimiento de este proceso, el artículo aporta el análisis del plan de desarrollo presentado al país por el presidente Evo Morales, en el que se propone además de fomentar el desarrollo económico, la incorporación a la mayoría “indígena originaria” a la sociedad considerando los cambios que la nueva constitución introduce en la lógica y espíritu de organización del país.

Diosnara Ortega González en su artículo “Estado centralista: fortalezas y limitaciones de la experiencia cubana” presenta un análisis de los puntos fuertes y las debilidades del centralismo del Estado cubano en cuanto a estrategia de lucha contra la pobreza en el espacio local. Por una parte, analiza el carácter centralista del Estado cubano, para entrar en un análisis de cómo funciona esta estructura en un ámbito local, en este caso, el barrio Jesús María.

“Mecanismo de Coordinación en los Mercados Libres, instituciones y orgánicas locales para la generación de trabajo y la superación de la pobreza” de Karin Berlien Araaos presenta un análisis de las estrategias desarrolladas por los vendedores de los mercados libres en Valparaíso y cómo estas han hecho posible la reproducción de esta actividad en el tiempo. A través de un profundo y detallado trabajo de campo, nos muestra la dinámica organizativa y la articulación social de los vendedores y cómo a través de estos mecanismos hacen posible el desarrollo de su actividad. Si bien ella es precaria y de subsistencia, se constituye en una alternativa en un contexto que los ha empobrecido.

Lázaro M. Bacallao Pino, en “Representaciones discursivas de la ‘condición-pobreza’ y procesos de desempobrecimiento/empoderamiento: la mediación comunicativa desde los movimientos sociales latinoamericanos” analiza la configuración discursiva de la condición-pobreza a partir de las consideraciones de los miembros de dos movimientos sociales —MTD de la Argentina y MST de Brasil— en quienes se articula —a la condición de pobreza— el formar parte de entornos que asumen una proyección hacia el cambio social. Resulta interesante el modo en que se conceptualiza la pobreza desde lo material y lo subjetivo y cómo esto se significa en el marco de los movimientos sociales; en particular la posibilidad que se ofrece de considerar los procesos de subjetivación desde el interior mismo de los movimientos y su contribución a pensar nuevas estrategias de organización, acciones y orientaciones. Los modos en que cada uno de los movimientos significa la pobreza, el modo de salir de ella, la importancia de lo colectivo sobre lo individual y el relato de las prácticas que se configuran como propuestas diversas al modelo y la ideología del lucro propias del mercado ubican a tales procesos *desde la condición alternativa*, no solo en relación a las estrategias tradicionales de las políticas públicas sino con el orden social vigente, al que definen como el origen de desigualdades empobrecedoras y de desempoderamiento. El autor rescata como nociones fundamentales en la perspectiva presentada por los movimientos sociales las de *desempobrecimiento* y de *empoderamiento* como dos dimensiones de un mismo proceso de cambio social multidimensional y complejo, las que para concretarse han de dar cuenta al mismo tiempo de las necesidades materiales y la conformación de nuevas relaciones sociales.

En la tercera parte, Salvador Vázquez Fernández en “Repensando la desigualdad: alternativas contra la pobreza desde el Sur” presenta un ensayo en el que discute diferentes enfoques acerca de la desigualdad, incluyendo un repertorio de desigualdades, al tiempo que destaca su carácter multidimensional y no meramente económico. El artículo termina con una aproximación teórica a un modelo de construcción

de mecanismos de desarrollo tomando como base las propias capacidades de los grupos subordinados, y la posibilidad de reconocimiento de las causas de la pobreza. Se trata de una estrategia de gestión basada en la acción colectiva de los sujetos subalternos bajo un enfoque de optimización de las capacidades locales con el propósito de “construir agencia”, en particular mediante la utilización de la incidencia como ejercicio de poder.

Sandra Bonjour, Patrick Guimarães y Rogério de O. Sá, en el artículo “Simetrías entre riqueza e pobreza no Mato Grosso de 1995 a 2007” ofrecen un análisis de las posibilidades de medir de forma simétrica tanto pobreza como riqueza a través de indicadores cuantitativos. Para este fin desarrollan fórmulas estadísticas que permitirán tener los datos acerca de la riqueza. En la parte introductoria ofrecen investigar el concepto de riqueza, para lo cual se desarrollarán medidas de riqueza tales como la línea de la riqueza, proporción de personas ricas, medidas que exploran la concavidad y convexidad de las medidas de riqueza. El artículo es valioso e interesante en cuanto explora un tema novedoso, pues el análisis de la pobreza normalmente no ha tenido un parámetro de análisis de la riqueza.



**Primera parte**

**POLÍTICAS Y PRÁCTICAS  
DE LA LUCHA CONTRA  
LA POBREZA**





Marcel Arévalo\*

## **PROGRAMAS SOCIALES ASISTENCIALISTAS EN GUATEMALA, 2004-2008**

### **INTRODUCCIÓN**

Este trabajo procura dar una visión sobre el criterio asistencialista predominante en las políticas sociales en las últimas décadas en Guatemala al abrigo del imaginario neoliberal. Los programas destinados a reducir la pobreza realmente se han inscrito en una dimensión perversa de mantenerla en tanto no tocan las causales estructurales que la han generado, entre ellas la desigualdad. El período de 2004-2008 que corresponde al gobierno de Óscar Berger evidencia este enfoque superficial para tratar las problemáticas sociales. El ensayo refiere un estudio exploratorio en seis comunidades sobre la ejecución de los principales programas de Gobierno y sus resultados (Arévalo, 2009).

En la actualidad, el Gobierno del presidente Álvaro Colom, postulado por el partido Unidad Nacional de la Esperanza, organización integrante de la Internacional Socialdemócrata, ha impulsado la conducción centralizada de la política social. Todos los programas están

\* Sociólogo. Miembro del Consejo Académico de FLACSO-Guatemala, Coordinador del Área de Estudios de Pobreza.

concentrados en un Consejo de Cohesión Social<sup>1</sup> coordinado por la Primera Dama. Desde la perspectiva operativa esta estructura le da integralidad a los diversos programas, y especialmente una direccionalidad vertical ejecutiva alrededor del eje que representa la esposa del Presidente, tradicionalmente circunscrita a la función de secretaria de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP). Otra innovación en esta gestión de gobierno es el programa de transferencias monetarias condicionadas, denominado Mi Familia Progresá, el centro de los programas sociales influenciado por otras experiencias latinoamericanas, algunas aplicadas con cierto éxito en la reducción de los índices de pobreza.

Los programas sociales del actual gobierno han recibido intensas campañas de oposición desde sectores políticos, económicos y de los medios de comunicación social. Se ha criticado, por ejemplo, la falta de información pública de las familias beneficiarias. También se ha señalado el interés clientelar por la presunta candidatura presidencial de la Primera Dama para los comicios de 2011. Aunque aún es temprano para evaluar la ejecución de los programas sociales de esta gestión gubernamental, es previsible considerar que su inspiración conceptual proviene de las experiencias desde el sur. Este ensayo, sin embargo, no pretende hacer una comparación entre los programas sociales de este y el anterior gobierno.

## **DEL CONSENSO DE WASHINGTON A LA CUMBRE DE COPENHAGUE Y LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

A finales de 1989, John Williamson<sup>2</sup> presentó un documento sobre las políticas de reformas, un conjunto de diez medidas económicas dirigidas a América Latina que él consideró de general aceptación entre los liderazgos económicos y políticos en Washington. Años después, Williamson tomó distancia del fundamentalismo de mercado,

---

1 El Consejo de Cohesión Social, creado por el Acuerdo Gubernativo 79-2008, está conformado por: a) el ministro de Educación; b) el ministro de Salud Pública y Asistencia Social; c) la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente; y d) el secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Por su parte, el programa Mi Familia Progresá, coordinado por el Consejo de Cohesión Social, fue creado por el Acuerdo Gubernativo 117-2008 de fecha 16 de abril de 2008, y modificado por el acuerdo 273-2008 del 22 de octubre de 2008. A finales del mes de enero de 2009 la asociación privada Centro para la Defensa de la Constitución (CEDECON) presentó un recurso de inconstitucionalidad en contra del Acuerdo Gubernativo 79-2008. Los alegatos jurídicos han continuado presentándose como una clara ofensiva política de los partidos de oposición.

2 John Williamson, economista nacido en Gran Bretaña, fue consultor económico del Tesoro británico, consejero del Fondo Monetario Internacional y es miembro, desde 1981, del Peterson Institute for International Economics.

conocido como neoliberalismo, que se concretó en las prácticas de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y especialmente de los gobiernos latinoamericanos, señalando que su propuesta respecto a la disciplina macroeconómica, las privatizaciones, la economía de mercado y el libre comercio no pretendía Estados mínimos, bajísimos impuestos, monetarismo ni libre circulación de capitales (Bustelo, 2003).

Las precisiones posteriores de Williamson trataron de tomar distancia de la realidad manifiesta poco tiempo después del planteamiento de sus recomendaciones:

...la crisis financiera mexicana de 1994-1995, registrada en un país que hasta entonces había sido alabado como el alumno más brillante y aventajado de las instituciones financieras internacionales, puso en solfa las pretendidas bondades del Consenso. [ ] las zonas en las que se aplicaron más nítidamente las recomendaciones [ ] registraron tasas negativas (Europa central y oriental, así como toda África) o bien positivas pero bajas (América Latina y el Caribe) (Bustelo, 2003).

Precisamente en marzo de 2000 el Banco Mundial lanzó la propuesta de *un nuevo consenso mundial* (Banco Mundial, 2000) y junto al FMI aprobó la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados<sup>3</sup> (PPME) o *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) para ofrecer un alivio de la deuda integral. En el ámbito de las Naciones Unidas, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague discutió el acceso a la educación, a la salud y la distribución del ingreso y concluyó en la necesidad de enfrentar sus problemáticas. En ese mismo 1996 el comité de asistencia para el desarrollo elaboró la estrategia para el siglo XXI, que recomienda un esfuerzo mundial por alcanzar objetivos de desarrollo internacional.

Entre los acuerdos de la Cumbre de Copenhague se determinó la necesidad de adoptar un enfoque integral respecto al desarrollo, dejando de lado la visión puramente económica de la problemática. Además, se estableció que el logro de una “reducción sostenida de la pobreza” exige un crecimiento económico más rápido, pero se estableció que cuanto mayor sea la participación de los sectores pobres en el crecimiento, mayor será el potencial de crecimiento. Se convino además vincular el alivio de la deuda con la adopción de estrategias en condiciones concesionarias<sup>4</sup> del BM y el FMI.

3 Un listado de 42 países fue identificado para el programa HIPC, entre los cuales no se incluye a Guatemala.

4 Condiciones concesionarias se les llama a las condiciones favorables en créditos a largo plazo y bajo interés aplicadas a países con altos índices de pobreza y endeudamiento.

En el año 2000, las Naciones Unidas definieron metas que han sido adoptadas por una serie de agencias internacionales y gubernamentales, las cuales se enfocaron en una dimensión más tangible que las asumidas por otras agencias (Kanji, 2004). Estos objetivos se denominan metas u objetivos del milenio, y los gobiernos se comprometieron a alcanzarlos antes del 2015. Aunque solamente el primero aborda de manera directa la erradicación de la pobreza, los demás buscan la eliminación de todo tipo de exclusión relacionada directamente con la situación de pobreza.

Los *nuevos consensos*, algunos más distantes que otros del Consenso de Washington, se vieron rebasados por la actual crisis financiera mundial, la cual a su vez da por cancelado el paradigma del neoliberalismo y abre las puertas a nuevas intervenciones estatales. No obstante ello, sus repercusiones aún se hacen sentir como remanentes en las políticas sociales en diversos países. Efectivamente, las políticas sociales continúan circunscritas a resolver la inmediatez mínima o básica de los más pobres, lo que deja fuera otros factores de empobrecimiento. En las políticas sociales actuales en América Latina hay políticas más cercanas al Estado de bienestar, otras más de carácter compensatorio y otras que solo se interesan en amortiguar el impacto de las más graves manifestaciones de la pobreza y en todo caso generar procesos de formación de capital humano, en una visión instrumentalizada de los programas sociales (Sojo, 2008). La construcción de nuevas políticas integrales está aún en proceso.

Algunas evaluaciones de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) han concluido que “únicamente algunas de la gran cantidad de estrategias existentes son efectivas y muchas se logran implementar de manera incompleta ya que solo se llevan a cabo de manera imparcial” (Øyen, 2004: 38). Entre los resultados, se han identificado causas de carácter técnico, tales como: falta de recursos, falta de conocimiento de cómo llegar a una eficiente reducción de la pobreza, uso inadecuado o parcial de la información disponible. En consecuencia, se asume que el aumento de la información, conocimiento, los recursos y la pericia administrativa favorecerían la reducción de pobreza.

Sin desmedro de la importancia que reviste esa dimensión, también se advierte el papel no menos importante que ha jugado la existencia de fuerzas poderosas que tienen interés directo en evitar la reducción efectiva de la pobreza. En ese sentido, Øyen (2004: 38) puntualiza que existen muchas razones que pretenden justificar dicha actitud: “el rechazo por la gente pobre, la falta de interés en compartir

---

damiento, que se comprometen a impulsar políticas de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

recursos por el temor de cambiar estructuras sociales que favorezcan a los pobres”.

### LAS POLÍTICAS SOCIALES EN GUATEMALA

Las políticas sociales en Guatemala tuvieron una profunda incidencia en las dinámicas socioeconómicas y socioculturales en la década de 1944-1954. El período denominado *Revolución de Octubre* inició con el derrocamiento de la dictadura de 14 años del general Jorge Ubico (1931-1944) y culminó con la intervención política y militar estadounidense en junio de 1954 en apoyo a las grandes empresas agrícolas e industriales transnacionales como la *United Fruit Company* (UFCO), la *Electric Bond and Share* y la *International Railroad of Central America* (IRCA), así como de los intereses de los empresarios y terratenientes de Guatemala que se sintieron afectados por las medidas económicas del período revolucionario<sup>5</sup>. En elecciones libres y democráticas fueron electos los presidentes Juan José Arévalo Bermejo (1945) y Jacobo Árbenz Guzmán (1951), así como los diputados al Congreso de la República en sendos períodos de Gobierno. En la gestión de estos gobiernos democráticos se instauró el seguro social, se atendió y reformó la educación, se dotó de autonomía a la universidad nacional, se creó el código de trabajo, se restablecieron las libertades políticas y sindicales, se impulsó una reforma agraria profunda, se desarrolló el crecimiento del mercado interno y se promovió la industrialización.

El derrocamiento de Árbenz constituyó una regresión especialmente en lo político y en lo social<sup>6</sup>. Desde 1954, el cierre de los espacios políticos a la oposición generó movimientos de rebeldía y dio inicio a un conflicto armado entre fuerzas insurgentes y los diversos gobiernos militares que se sucedieron en el poder por golpes de Esta-

---

5 El factor que provocó la mayor oposición de las transnacionales, del gobierno de los Estados Unidos de América y de la oligarquía terrateniente guatemalteca fue la promulgación de la reforma agraria (17 de junio de 1954), que cobró vigencia durante 18 meses antes del derrocamiento de Árbenz. La reforma agraria afectó el 29% de las tierras privadas registradas, de las cuales se expropió el 55% y se adjudicó a campesinos y trabajadores agrícolas. En ese período se benefició a 100 mil familias (40% de la PEA que en el agro carecía de tierra, en un país con 4 millones de habitantes) con la distribución de 883,615 hectáreas (Guerra-Borges, 2006: 66). Entre 1955 y 1990 la distribución de tierras a campesinos no superó aquella cifra (Martí, 1994).

6 Las primeras medidas del régimen golpista fueron encaminadas a desarticular, perseguir, apresar, enviar al exilio y dar muerte a los dirigentes y activistas de las organizaciones sindicales, populares y políticas vinculadas a los gobiernos democráticos de la década 1944-1954. Se canceló la reforma agraria y se inició un proceso de restitución de tierras expropiadas a los antiguos propietarios (Guerra-Borges, 2006: 76).

do o fraudes electorales. Las políticas de corte liberal<sup>7</sup> de los regímenes posteriores a 1954 nunca se plantearon reformas profundas que redujeran sensiblemente los indicadores de pobreza, analfabetismo, ausencia de salud, de vivienda y de otros servicios públicos<sup>8</sup>. El paradigma del crecimiento económico creó cíclicamente el espejismo de lentas, leves y temporales mejorías, que contrastaron con el constante ascenso económico de un pequeño sector oligárquico que concentra la riqueza y mantiene una sociedad altamente desigual<sup>9</sup>.

Entre 1960 y 1984 la dinámica de la guerra interna cerró aun más los espacios para el ejercicio de libertades de organización, participación y de demanda social, las precarias condiciones laborales, económicas y sociales quedaron reducidas a los espacios que las organizaciones sociales pudieron crear en una lucha muy desigual enfrentadas a la represión, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, exilio y muerte de sus liderazgos y activistas.

El Estado en Guatemala, tras la transición a la democracia en 1985, quedó muy debilitado. Los regímenes dictatoriales dejaron una institucionalidad militarizada, que persiste aún en varios espacios con expresiones de autoritarismo. Esta situación facilitó el impulso de políticas neoliberales en los primeros años del primer gobierno civil democráticamente electo (1986-1991). Ese gobierno dirigido por Vinicio Cerezo Arévalo, postulado por el partido Democracia Cristiana Guatemalteca realizó las primeras privatizaciones, llamadas entonces *desincorporaciones* del Estado. Así, se privatizó la empresa nacional de aviación Aviateca, vendida a TACA, ejemplo que fue seguido por los gobiernos que le sucedieron poco después de la firma de los acuerdos

---

7 Sojo (2008: 48) dice que en "...el ideal liberal [...] las intervenciones en política social deben ser intervenciones acotadas, sectorialmente limitadas y centradas específicamente en la formación de capital humano, donde se localiza lo que yo llamaría la visión instrumentalista de las políticas sociales".

8 El gobierno contrarrevolucionario instaurado en 1954 no pretendió retornar al régimen oligárquico terrateniente de la década del treinta e inicios de la del cuarenta. En el ámbito económico dio alguna continuidad a la modernización capitalista del proceso democrático revolucionario del periodo 1944-1954, pero, a diferencia del incentivo al crecimiento del mercado interno y de la industrialización nacional, se enfocó en la consolidación de la dinámica agroexportadora y el desarrollo industrial de las empresas trasnacionales (Guerra-Borges, 2006: 74-90).

9 Tomando la clasificación de Filgueira (1997) la política social en Guatemala pertenece a la de "regímenes excluyentes" en salud y educación, con altos niveles de pobreza. Hay mayor cobertura en educación primaria pero graves deficiencias en calidad, la mayoría de la población, ubicada en el sector informal, el sector vinculado a la agricultura y las poblaciones indígenas, están excluidas de los beneficios sociales. Hay reiteradas prácticas clientelares y patrimonialistas.

de paz<sup>10</sup>, con la negociación y venta de la empresa estatal de telefonía, por el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000), y que fuera seguida en ese y otros gobiernos por privatizaciones de la banca, sistemas de pensiones y jubilaciones, ferrocarriles, correos, energía eléctrica y otras, mientras las políticas sociales brillaban por su ausencia o se mantenían a baja intensidad.

### FONDOS SOCIALES, ERP Y GUATE SOLIDARIA RURAL

En los últimos veinte años se han ejecutado varias políticas, entre ellas los fondos de compensación social<sup>11</sup>, las estrategias de reducción de la pobreza y el programa Guate Solidaria Rural.

Los fondos de compensación social se aplicaron de manera aislada sin articular una política global de desarrollo social. No fueron coordinados con los gobiernos locales, las obras fueron duplicadas y se distorsionaron los presupuestos municipales. La falta de controles y fiscalización degeneraron en proselitismo político, prácticas clientelares y corrupción (Pretti, 2004).

Desde 2001 se inició la discusión, debate y formulación de documentos elaborados por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). El primer documento fue la Estrategia de Reducción de la Pobreza, el segundo fue una proyección de la ERP para 2004-2015 validada en los Consejos de Desarrollo<sup>12</sup> y publicada en octubre de 2003, ambos producidos durante el gobierno de Alfonso Portillo.

---

10 El *Acuerdo de Paz firme y duradera* se firmó en diciembre de 1996 y fue el corolario de once acuerdos previos firmados entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que se plantearon temas de tipo social, político y económico, además de los de carácter operativos relativos al cese al fuego, el desarme y la incorporación de las fuerzas insurgentes a la vida legal. A pesar de contener una agenda social que incluía el incremento de la inversión en Educación y Salud, la distribución de tierras, la apertura de fuentes de empleo, el incremento de la tasa tributaria en relación al PIB, ninguna de estas metas sociales fue alcanzada en su totalidad en los períodos previstos, ni en los reprogramados. Muchos de ellos ni siquiera tuvieron un cumplimiento mínimo.

11 En mayo de 1993 se creó el Fondo de Inversión Social (FIS) mediante el Decreto Legislativo 13-93. Ya en junio de 1991 se había creado FONAPAZ. En los diez años posteriores se crearon varios fondos más, entre ellos: FOGUAVI, FONAGRO, FODIGUA, FONATIERRA, FONACYT, FOGUAMA, los cuales llegaron a manejar un presupuesto que en conjunto llegó a tres millardos de quetzales hacia el año 2005 (Lavarreda, 2005).

12 Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es un sistema que integra a autoridades nacionales y locales, representantes de organizaciones de la sociedad civil y empresarios, para definir políticas de desarrollo nacionales y locales. Su origen se dio mediante la promulgación de una ley en 1987 reformada en 2002 como parte de los compromisos de los Acuerdos de Paz. Su funcionamiento es limitado y poco efectivo.

Guatemala no formó parte de los países destinatarios de las políticas de las instituciones financieras internacionales y de las ERP como parte de los PPME. Su impulso fue una iniciativa autónoma del Gobierno derivado de la priorización de la problemática de la pobreza en las políticas públicas, considerada prioritaria en los acuerdos de paz, así como producto de varios estudios, entre ellos el que ubicaba geográficamente las localidades de mayor incidencia de la pobreza: los mapas de pobreza.

El punto débil de la primera estrategia (2001-2003) lo constituyó el financiamiento. El principal bloqueo a la misma procedió de la manipulación de la asignación financiera por parte de los funcionarios que controlaron los fondos sociales en función de sus intereses políticos y que terminaron decidiendo qué proyectos financiar en los municipios.

La elaboración del documento Estrategia de Reducción de la Pobreza Validada en los Consejos de Desarrollo usando la planificación participativa, fue un medio para hacer funcionar a los Consejos de Desarrollo. Este documento aplica a nivel municipal los lineamientos generales propuestos en el primer documento de ERP. Se hicieron talleres en los que se identificaron los proyectos que a juicio de los comunitarios contribuirán a reducir la pobreza. Ese esfuerzo dio como resultado planes estratégicos municipales y departamentales. En 134 municipios<sup>13</sup> estos planes estratégicos se constituyeron en capacidad desarrollada, que en ese momento podían servir como fuente de referencia para la gestión municipal y departamental.

Las limitaciones de estos planes de desarrollo tuvieron que ver con la idea de que la reducción de la pobreza y el desarrollo se logra solo con el impulso de obras de infraestructura, un criterio que prevalece entre los liderazgos de las instituciones que dirigen estos procesos. De forma similar, las propuestas de los comunitarios suelen estar influenciadas por estos mismos juicios.

Ese ejercicio reveló también la poca vinculación entre las estrategias territoriales y la política nacional, la tendencia de resumir las estrategias territoriales en un listado de necesidades y de proyectos de carácter local, sin una visión política estratégica y sin tomar en cuenta la importancia de políticas nacionales e internacionales (políticas que fomenten la equidad, políticas sociales, políticas macroeconómicas, políticas comerciales).

La priorización local no fue respetada en el presupuesto nacional. Se privilegió la corrupción, el clientelismo y el oportunismo político en la toma de decisiones a nivel nacional y se evidenció la falta de arti-

---

13 Guatemala tiene una división política de 22 departamentos y 333 municipios.



culación entre la planificación municipal y las ERP, así como el poco interés en el desarrollo humano al poner énfasis en la infraestructura.

### **EL PROGRAMA GUATE SOLIDARIA RURAL COMO ERP EN LA GESTIÓN DE GOBIERNO 2004-2008**

En el año 2004, durante la gestión gubernamental del presidente Óscar Berger (2004-2008), se dio a conocer el Plan de Reactivación Económica que contiene los componentes Guate Crece, Guate Compite y Guate Solidaria, este último dirigido a reducir la extrema pobreza y el que posteriormente se denominó Guate Solidaria Rural.

El Gobierno del presidente Berger impulsó acciones acordes a la visión del grupo social que representó<sup>14</sup>. En materia de los programas sociales, este Gobierno se caracterizó por el diseño de la política de seguridad alimentaria y las acciones de formación dirigida a los grupos sociales vulnerables del área rural y a la educación primaria. En ellas impulsó intensas campañas publicitarias de sus programas, algunos de ellos con un carácter asistencialista y filantrópico. Entre las campañas más relevantes están: los llamados para donar alimentos a poblaciones con hambrunas, recolectar lápices para los escolares, participar en pintar escuelas. Asimismo, se apeló a la población y a los maestros para apoyar la ampliación del ciclo escolar de los niños de primero y segundo grados. Se concentraron esfuerzos en programas para combatir la desnutrición y para retener a niños escolares en las escuelas rurales. También se avanzó en la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN).

En agosto de 2007 el Instituto Nacional de Estadística dio a conocer los resultados de la medición de la pobreza, a través de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI), realizada en 2006. Según esa encuesta, la pobreza general disminuyó en todo el país de 56% (ENCOVI 2000) a 51%, en tanto que la pobreza extrema bajó de 15,7% a 15,2% (en ese mismo período).

Uno de los puntos fundamentales contenidos en los lineamientos conceptuales del programa para la reducción de la pobreza es el reconocimiento que hace de la comprensión de la pobreza desde un enfoque multicausal. Estipula que “la pobreza no puede atribuirse a una sola causa pues involucra muchos factores interrelacionados de manera compleja” (Guate Solidaria Rural, 2006: 10). De ahí que

---

14 Óscar Berger Perdomo, abogado, es empresario y está casado con Wendy Widdman, perteneciente a una de las familias más acaudaladas del sector azucarero agroexportador. Berger fue candidato por una coalición de fuerzas políticas representantes de todos los sectores empresariales (industriales, agroexportadores, financieros y comerciales), que durante su gestión se fue dividiendo y restando su apoyo al gobierno.

reconoce también que el crecimiento económico no es la única fuente de bienestar.

Sin embargo y a diferencia de las estrategias de reducción de la pobreza del Gobierno que le precedió, las cuales se caracterizaron por tener un abordaje más global de la pobreza, ya que incluían acciones para enfrentar pobreza general, pobreza extrema, pobreza urbana y pobreza rural, Guate Solidaria Rural fue una estrategia muy limitada, mucho más focalizada, en el sentido de que es una estrategia centrada en la pobreza extrema rural, que dejó fuera de su ámbito de acción a la población en situación de pobreza general y en la práctica solo abarcó un segmento de la población en condición de pobreza extrema.

El programa define a la pobreza extrema de la manera siguiente:

...se asocia a un bajo nivel de capital humano (analfabetismo, enfermedad, malnutrición, desmotivación) que no permite a las familias oportunidades de elegir un mejor nivel de bienestar. Esta situación se traduce en bajos ingresos, poca inversión en activos familiares e inversión privada, lo cual perpetúa, a lo largo del tiempo las causas de la pobreza extrema (Guate Solidaria Rural, 2006: 10).

La ERP Guate Solidaria Rural tiene cuatro ejes. El primero es la Protección Social mediante la provisión de servicios básicos. El segundo es el Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Productivas. El tercer eje es la Generación de Oportunidades Sociales y Económicas, y el último, la Ampliación del Patrimonio Individual y Colectivo de los Pobres.

De estos cuatro ejes se desprenden tres áreas de trabajo para implementar la estrategia. La primera área de trabajo es la Coordinación Interinstitucional en tres ámbitos: coordinación de metas, coordinación de recursos y coordinación de acciones.

Una segunda área consiste en focalizar acciones especialmente en comunidades más necesitadas, siguiendo un proceso gradual de cobertura de las comunidades, hasta llegar al año 2015. Finalmente una tercera área de trabajo para implementar la estrategia es el Monitoreo y la Evaluación: monitoreo de los programas y evaluación de impacto para mejorar la implementación.

También tiene cuatro áreas específicas de acción: la primera es educación primaria, la cual cobró expresión en el proyecto Salvemos Primer Grado; la segunda es Salud Preventiva, la cual se refleja en el programa Extensión de Cobertura; la tercera es Desnutrición, que se reflejó en el Vaso de Leche, y la cuarta es Participación y Desarrollo que se concretó en Creciendo Bien.

Con esta ERP se pretendía no solamente reducir la pobreza sino cumplir con la Metas del Milenio y los Acuerdos de Paz según lo establece en sus lineamientos conceptuales. Para focalizar la pobreza

extrema rural se basaron en las mediciones de la pobreza contenidas en el Segundo Informe de Metas del Milenio, que establece que 22 de cada 100 personas son pobres extremos en el país. En el área rural 32 de cada 100 y en el área urbana 9 de cada 100. Se plantea que la pobreza extrema limita el crecimiento económico y para que Guatemala sea un país competitivo, incluyente, solidario, y con mejor gobernabilidad, adquiere importancia el cumplimiento del Programa Guate Solidaria Rural.

Tomando en cuenta la escasa carga tributaria del país en esa estrategia se pone énfasis en la focalización, y en la optimización de los recursos del sector público. Esos aspectos son las premisas para aprovechar de mejor manera la poca inversión pública. En el documento no se plantean alternativas para mejorar la situación tributaria, y la respuesta a la baja carga tributaria es llevar a extremos la focalización.

Bajo ese criterio de atención a la pobreza, se seleccionaron 41 municipios por su alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional, en 9 departamentos: Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chiquimula, Huehuetenango, San Marcos, Petén, Quiché, Sololá y Totonicapán. El periodo de intervención que se estableció fue de dos años por comunidad, después de esos dos años se supone que las comunidades dejan el programa porque salieron de la pobreza extrema y entran otras comunidades a ser parte del mismo.

### **ESTUDIO DE LA EJECUCIÓN DE LA ERP GUATE SOLIDARIA RURAL EN TRES MUNICIPIOS<sup>15</sup>**

Los tres municipios pertenecen a diferentes regiones del país. El municipio de Olopa pertenece al departamento de Chiquimula, en la región Nor-oriental. Chisec pertenece al departamento de Alta Verapaz, ubicado en la región Norte. Santa María Chiquimula pertenece al departamento de Totonicapán, el cual forma parte de la región Sur-occidental. El estudio se basó en una encuesta a mujeres beneficiarias del programa Creciendo Bien, así como entrevistas a autoridades municipales y líderes de organizaciones sociales.

El programa Creciendo Bien constituyó uno de los principales de la gestión de gobierno destinado a mujeres en las comunidades definidas como destinatarias de los programas sociales, sobre la base de que las mujeres podrían ser las multiplicadoras de esfuerzos productivos en pequeños talleres, huertos comunitarios y otras actividades económicas.

---

15 Este apartado refiere la investigación "Programas sociales 2004-2008, Una mirada desde lo local" (Arévalo, 2009).

En el municipio de Olopa, la muestra de pobladoras beneficiadas por el proyecto Creciendo Bien, reveló que la mayoría de las familias (tres de cinco) vivían en casas improvisadas, cuyo perfil consistía en viviendas con paredes de bajareque<sup>16</sup>, techo de lámina metálica, piso de tierra. Son viviendas que carecen de energía eléctrica, teléfono, drenajes y que no tienen servicio sanitario.

En el municipio de Chisec 25% viven en cuartos o casas de vecindad y 39% en Ranchos. Ocho de cada diez viviendas tienen piso de tierra, solo el 14% tienen piso de torta o cemento. Seis de cada diez viviendas no están conectadas a una red de distribución de agua domiciliaria, de las que un 40% debe abastecerse del río y un 20% debe comprar agua a camiones cisterna. El 32% de las viviendas no tiene acceso a energía eléctrica, el 86% tampoco a teléfono, el 78% tiene letrina o pozo ciego, y el 100% carece de drenajes. Bajo estas condiciones de habitación, las beneficiarias del programa Creciendo Bien evidencian su condición de pobreza extrema.

En Santa María Chiquimula, las beneficiarias del Programa Creciendo Bien habitan viviendas con relativamente mejores condiciones respecto de los anteriores dos municipios. El 97% de sus familias vive en casas construidas con paredes de adobe, con tejas de barro; sin embargo un 85% tiene piso de tierra. El 73% de las viviendas están conectadas a una red de distribución de agua domiciliaria, el 58% tiene electricidad, el 100% no tiene teléfono ni drenaje, el 65% tiene letrina y/o pozo, y el 35% no tiene ninguna instalación para el servicio sanitario.

A pesar de las leves diferencias, las familias que fueron atendidas por el Programa Creciendo Bien en los tres municipios pertenecen a un segmento social muy precario en cuanto a las viviendas en las que habitan. Estas presentan condiciones desfavorables y no pueden dar un alojamiento que garantice la protección ante factores climáticos adversos, y ante los riesgos a contraer enfermedades gastro-intestinales y respiratorias agudas.

La descripción de las condiciones de habitabilidad de esas familias revelan una dimensión de la extrema pobreza asociada con la noción de necesidades básicas insatisfechas, o a la noción de pobreza que dentro del enfoque de circunstancias desfavorables propuesto por Paul Spicker (2007) remite a condiciones materiales desfavorables: recursos limitados, necesidades, patrones de privación.

Las mujeres de la muestra en los tres municipios, con sus respectivas limitaciones, están teniendo un rol activo para enfrentar la condición de pobreza de sus familias. Tres de cada cinco mujeres

---

16 Bajareque es una composición de barro y paja muy usada en las viviendas rurales.

estaban desarrollando una actividad de apoyo para incrementar los ingresos del hogar. En la semana anterior al momento de ser entrevistadas el 49% de ellas se había involucrado en una actividad de generación de ingresos, el 15% había desarrollado dos actividades y el 8% tres actividades.

La mayoría de ellas lo hizo, en orden de importancia, con trabajo familiar no remunerado en las actividades agropecuarias de las familias, como empleada de casa particular y trabajando por cuenta propia en actividades no agrícolas.

El municipio con mayor nivel de trabajo asalariado de los tres es Olopa, en donde el 60% de las mujeres que habían realizado trabajos diferentes a los oficios y al cuidado del hogar trabajaron como empleadas de casa particular. Las otras actividades a las que se dedicaban eran los trabajos agrícolas y no agrícolas por cuenta propia.

En Santa María Chiquimula el trabajo familiar no remunerado y el trabajo no agrícola por cuenta propia son las principales actividades en las que se involucran laboralmente las mujeres. En tanto que en Chisec la principal actividad de las mujeres que tuvieron un solo trabajo fue el trabajo familiar no remunerado.

Haciendo abstracción de las diversas actividades en las que, de manera coyuntural, necesitan involucrarse las mujeres para obtener algún ingreso para la familia, ellas identifican que su actividad se limita ante las oportunidades de empleo remunerado que ofrece la estructura ocupacional de las comunidades rurales y de su entorno, porque en su familia no tienen medios productivos o, si llegan a tener alguno, estos son sumamente insuficientes y precarios. En ello también incide la particular configuración de la estructura familiar y la división del trabajo que se lleva a cabo dentro de ella.

Después de los oficios y el cuidado de la casa, que sigue siendo la actividad primordial a la que se dedican las mujeres en estos municipios, le siguen en orden importancia, trabajar en servicios domésticos en casas particulares, esta actividad generalmente lo hacen en hogares del propio municipio o de los municipios cercanos en donde pueden tener mejores salarios. Se dedican también a vender algún producto vinculado a la actividad agrícola o pecuaria obtenida en el terreno donde habitan o vender alguna artesanía que ellas mismas confeccionan. Quienes poseen algunos animales dedican tiempo al pastoreo y a cuidar a aves de corral que posteriormente venden.

En Chisec y Santa María Chiquimula las actividades principales a las que se dedican las mujeres son muy parecidas, en contraste con las que realizan en el municipio de Olopa. En este último, las principales actividades en las que se involucran las mujeres son el comercio de productos agropecuarios, confección y comercio de artesanías, par-

ticularmente de cestería, el cuidado de animales y la realización de trabajos por cuenta propia. En tanto que son muy pocas las mujeres que se emplean como asalariadas en actividades domésticas de casas particulares. En Chisec y Santa María Chiquimula el número de mujeres no involucradas en actividades de generación de ingresos es el doble con relación a Olopa.

En relación con la educación de los hijos, la muestra estudiada reveló que en los tres municipios estudiados las mujeres entrevistadas pertenecen a hogares en los que el 23,2% de los hijos son menores de cinco años, el 67,4% son niños y niñas que tienen entre 6 y 10 años, y el 9,4% entre 11 y 16 años. En consecuencia el 76,8% de los hijos e hijas de las mujeres que estaban participando del Programa Creciendo Bien tenían edad escolar para asistir desde el nivel de pre-primaria al de secundaria diversificado, no obstante lo cual no todos asistían a la escuela en el momento de la entrevista. De ellos, inclusive quienes deberían estar en niveles de aprestamiento escolar y en primaria (4 a 6 años), solamente el 62,6% estaban inscritos en la escuela. De todos los hijos e hijas, el 12% asistía a la escuela para cursar el nivel pre-primario, 84% estaban en la primaria, 2,2% en el nivel de educación básica y 2% en el nivel secundario diversificado.

#### **PERCEPCIONES SOBRE LA POBREZA Y LOS PROGRAMAS PARA ENFRENTARLA**

En las percepciones sobre la pobreza es frecuente escuchar la aceptación de tal condición en frases como “Esa es la voluntad de Dios”. Al definir qué es la pobreza, en Olopa se inclinan por considerar que ser pobre es carecer de capital, de dinero.

Las mujeres participantes consideraron tres vías para resolver la pobreza. La primera consistiría en mejorar las políticas y acciones gubernamentales. La segunda se realizaría por medio de la incidencia en factores de movilidad social y mecanismos de redistribución como mejores salarios, mejor educación y más empleos. La tercera vía que propusieron fue la generación de nuevos valores sociales, específicamente desarrollar más solidaridad. Entre los actores que deberían resolver la pobreza, las mujeres de Olopa le dan más importancia a la intervención de los actores institucionales públicos y en segundo lugar a los actores institucionales privados o no gubernamentales, como por ejemplo organizaciones e iglesia.

Los trabajadores de las instituciones, líderes y beneficiarias desconocen en qué consiste la estrategia Guate Solidaria Rural, pero sí conocen los nombres de los programas Creciendo Bien y Extensión de Cobertura. Con respecto al programa Salvemos Primer Grado es más conocido en las escuelas y en la supervisión educativa.

Las acciones de Creciendo Bien se han centrado principalmente en capacitaciones.<sup>17</sup> Pese a que los grupos han realizado actividades para mejorar la alimentación de manera individual y colectiva, se ha evidenciado la no satisfacción de la demanda de las participantes de trabajar con proyectos productivos, de lo que dependería, a su criterio, un mayor acceso al trabajo y por tanto recursos económicos y alimenticios, entre otros.

En Olopa, las comunidades atendidas por la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) se han beneficiado con capacitaciones y proyectos de producción de pollos y hortalizas que se han utilizado para el consumo, mientras que Tuticopote Abajo, atendida por varias ONG, únicamente han recibido capacitaciones.

Las actividades de Creciendo Bien han favorecido el proceso formativo, de organización y la capacidad de decisión de algunas mujeres, sin embargo los cambios se han dado solo cuando las participantes han logrado espacios para practicar los consejos adquiridos<sup>18</sup>.

Por otra parte las instituciones que trabajan en las comunidades no coordinan sus acciones, lo que se traduce en duplicidad de esfuerzos. A nivel comunitario no existe un ente rector que pueda planear de una mejor manera la distribución de los proyectos y recursos que llegan al municipio. Aun cuando la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) se considera un ente que facilita los procesos de coordinación interinstitucional, no ha logrado convocar y trabajar con el Comité Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSAN).

En los últimos dos meses del año 2007, se inició un esfuerzo de coordinación por parte de las enfermeras del centro de salud y el personal responsable de Creciendo Bien. Esta situación tuvo lugar por sugerencia de las madres beneficiarias que solicitaron realizar una sola reunión, ya que las actividades que programaban ambas instituciones eran las mismas.

---

17 "La importancia que da esta institución [SOSEP] a los procesos de formación en capital humano constituye su bandera de trabajo, lo cual se ve reflejado en el énfasis que ponen en los talleres de capacitación y formación que brindan a sus beneficiarias" (Arévalo, 2009: 128). Estas actividades se vinculan a los proyectos que impulsan en cada localidad, que pueden ser huertos familiares, grupales o comunitarios; acceso a crédito bancario; Consejos de Desarrollo; etcétera (Arévalo, 2009).

18 "Según las beneficiarias, a raíz de las capacitaciones los hombres ya no limitan tanto la participación de las mujeres, y en algunos casos ellos mismos motivan a las mujeres para que participen [...] Antes participábamos pero menos, teníamos mucha pena de hablar, habían compañeras que cuando les preguntaban algo se tapaban la cabeza de pena, ahora ya los hombrecitos han dejado un poco el machismo, tal vez no al cien por ciento pero ya dejan participar a su mujer, las capacitaciones les han ayudado a algunas, no a todas" (Arévalo, 2009: 150).

Santa María Chiquimula es de las tres comunidades, la que tiene un mayor desarrollo organizativo local, esto por razones históricas y sociales propias de la zona, en la cual operan sistemas de organización y representación de rasgos prehispánicos, los cuales se han mantenido vigentes.

Esta característica concuerda con las percepciones sobre la pobreza que tienen las mujeres entrevistadas y las propuestas que realizan para su resolución, así como de los actores que consideran que deben intervenir en ello.

Las beneficiarias consideran que los orígenes de la pobreza están básicamente relacionados a las carencias, sobre todo de capital y de factores que favorezcan la productividad y la movilidad social, tales como empleo y estudios. Le atribuyen las causas de la pobreza en mayor medida a factores relacionados con el mal funcionamiento y la inoperancia de las políticas sociales y las acciones gubernamentales. Consideran que para resolverse la pobreza en primer lugar deben implementarse alternativas que promuevan factores de movilidad social y mecanismos de redistribución, tales como mejores salarios y mejor educación, y asimismo fue el único municipio donde se propuso una mayor justicia tributaria planteando que “los ricos paguen más impuestos”.

Pero también le dieron importancia a las mejoras en las políticas y acciones gubernamentales para la resolución de la pobreza. En Santa María Chiquimula se prefiere como protagonistas de la resolución de la pobreza a los actores no institucionales locales y las soluciones individuales, es decir, los vecinos y las familias. Seguramente la tradición organizativa local de la cual hablamos anteriormente hace que se tenga confianza en sus propios modelos y estructuras de representación.

La percepción de los beneficios del programa Creciendo Bien entre las beneficiarias son de tres tipos, de organización, de capacitación y de participación los cuales han incidido en tres niveles: individual, familiar y comunal.

Consideran que antes de la llegada de Creciendo Bien, las mujeres no tenían ningún tipo de organización. Y que esto les ha ayudado a percibirse como mujeres y como eventuales agentes de cambio.

Los talleres de capacitación han mejorado, en algunos casos, las condiciones de autoestima; además les han procurado mejoras en las condiciones higiénicas de sus hogares y en el trato que les dan a sus hijos. Aunque reconocen el beneficio de las capacitaciones también perciben que no están cambiando sus niveles de pobreza. En el mismo sentido consideran que los proyectos de producción de hortalizas y pollos no son suficientes. Aunque no lo expresan en el sentido causal



de las relaciones entre la situación de pobreza y las perspectivas de solución, estas percepciones sobre las limitaciones tienen que ver con otros condicionantes que sí reconocen, como la falta de tierras, o porque la poca que poseen no es productiva, no hay fuentes de empleo, hay un calendario productivo local con meses críticos, no hay acceso a servicios básicos o son muy deficientes.

En el aspecto de su participación, aunque aún no son notables sus aportes, piensan que el hecho de estar participando en el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE) les abre horizontes de acción desde su condición de género, lo que también multiplican en pequeña escala dentro de sus hogares. Sin embargo, dentro de la localidad todavía no participan en el Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODE).

Pero también fueron muy enfáticas en plantear las limitaciones de Creciendo Bien. Señalan cuatro limitaciones del programa. La primera es que dicho programa no tiene aportes materiales para solventar las necesidades urgentes o para poner en práctica lo aprendido. La segunda limitación es que no llega a la fase productiva. La tercera limitación tiene que ver con la oposición y la falta de aceptación de algunos hombres de la comunidad de que las mujeres participen, debido precisamente a que no hay beneficios visibles. Y una cuarta limitación que identifican es la baja representatividad y participación efectiva en el programa.

En el municipio de Chisec la concepción de las beneficiarias de los Programas de Guate Solidaria Rural sobre la pobreza está asociada también a las carencias de capital, es decir de dinero, como la principal definición, seguido de la carencia de factores de productividad y movilidad social como empleo y estudios.

Le atribuyen las causas de la pobreza principalmente al mal funcionamiento o inoperancia de las políticas sociales y las acciones gubernamentales. Pero también consideran de manera importante la incidencia de factores sobrenaturales, por ejemplo “la voluntad de Dios”.

Proponen resolver la pobreza a través de mejoras en las políticas y acciones gubernamentales, así como incidir en factores de movilidad social, principalmente mejores salarios, mejor educación y más empleos.

Quienes deberían resolver la pobreza a criterio de las participantes de Chisec son, en primer lugar, los actores institucionales privados o no gubernamentales, en segundo lugar los actores institucionales públicos y en tercer lugar los actores no institucionales locales y las soluciones individuales.

Como resultado del análisis global de esta investigación, puede deducirse que la estrategia, a pesar de estar focalizada en 41 municipios del país, no logró focalizarse estratégicamente en las necesidades

sentidas por las beneficiarias, especialmente con relación a sus perspectivas sobre su condición de pobreza. Es decir, tanto las necesidades básicas insatisfechas, así como los bajos ingresos económicos —que en conjunto conforman las perspectivas locales sobre la pobreza— no fueron atendidos de manera directa.

Por el contrario, se optó principalmente por crear “capital social” entre las beneficiarias de Creciendo Bien, lo cual generó grandes e importantes cambios en sus “perspectivas de vida”. No obstante, y a pesar de los beneficios de las capacitaciones, tanto las beneficiarias como algunos de sus esposos no consideran que la ayuda haya sido suficiente para sacarlos de la pobreza.

Este hecho se relaciona directamente al deficiente planteamiento estratégico y técnico de los proyectos productivos, así como al pobre éxito de los mismos. Un reconocimiento integral de la organización socioeconómica familiar y de las adversidades ambientales que afrontan las familias, hubiera dado mejores pautas sobre el planteamiento y la ejecución estratégica de los mismos proyectos de manera más exitosa.

En segundo lugar, tanto en el planteamiento base como en la coordinación de los programas Creciendo Bien y Extensión de Cobertura, subyace una contradicción de tipo estratégica. Con esto se quiere decir que la asignación de tareas de trabajo está duplicada, lo que inevitablemente causa problemas de comunicación y coordinación. Pese a esto, es innegable que la asistencia está llegando a más personas y de mejor manera, aunque si se hicieran los reajustes organizativos y en la coordinación entre los cargos y responsabilidades asignadas a los funcionarios y operadores de los programas, así como en la orientación de su quehacer institucional en función comunitaria (en todos los niveles de la estructura organizativa) también podrían dar mejores resultados.

Por último, se considera que la estrategia “Salvemos/Rescatemos el Primer Grado” necesita ser impulsada paulatinamente y de manera continua a lo largo del año escolar, además de contar con los insumos necesarios. Es decir, su ejecución como mecanismo “parche” a finales del año no promete muchos resultados, más que la desesperación de los niños y sus maestros.

Se puede concluir que la estrategia de reducción de la pobreza Guate Solidaria Rural no enfrenta las problemáticas fundamentales de la pobreza.

### **GUATE SOLIDARIA RURAL: UNA ERP ASISTENCIALISTA**

El resultado del estudio antes expuesto coincide con una visión más general evaluativa de los programas sociales y de la administración

de Gobierno 2004-2008. Efectivamente, en el cuarto y último informe presidencial ante el Congreso de la República, el presidente Óscar Berger expuso que:

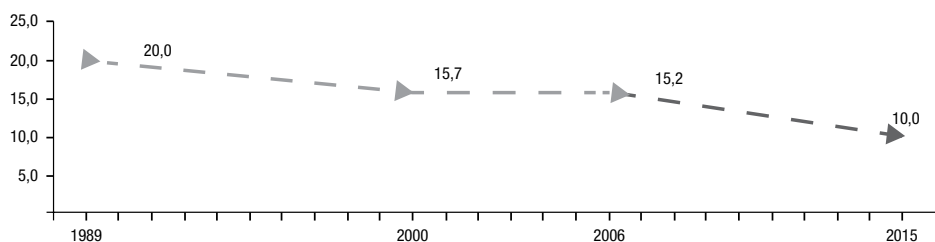
los esfuerzos por reducir la pobreza se plantearon de forma integral. En este sentido se impulsó la Estrategia Guate Solidaria Rural, orientada específicamente a reducir la pobreza extrema, que contempla acciones altamente focalizadas. La estrategia GSR estableció el objetivo de *reducir la pobreza extrema en el área rural a la mitad para el año 2015 respecto a la observada en 1990*. Para ello, esta Estrategia fijó su atención en los siguientes ejes de intervención gradual: protección social; desarrollo de capacidades; acceso a oportunidades y creación de activos. Entre los alcances de esta Estrategia se encuentran la intervención integral de programas y la promoción de acciones complementarias por parte de las instituciones. Los avances alcanzados en los programas de Guate Solidaria Rural son los siguientes: 1. Programa Creciendo Bien, de la SOSEP: el programa punta de lanza de la Estrategia ha tenido una cobertura en los 41 municipios priorizados de 9 departamentos de la República. Gracias a este programa se benefició, en el cuatrienio, a 4.134 comunidades; 164.435 mujeres y 141.022 niños y niñas. 2. Programa Salvemos Primer Grado, del MINEDUC: este programa ha mejorado la calidad educativa haciendo grandes esfuerzos por llevar el currículo nacional base (CNB) al aula y proporcionándole al docente los materiales necesarios para su aplicación. Adicionalmente, ha ampliado su oferta docente en preprimaria y primaria y se capacitó a maestros en metodologías pedagógicas. 3. Paquete Básico del Ministerio de Salud: benefició a 500.000 nuevas personas y, específicamente, 250.000 en los 41 municipios priorizados”. (Énfasis propio)

En el mismo informe se reporta el comportamiento de la reducción de la pobreza extrema con un registro de un poco más de dos puntos porcentuales de reducción anual entre 1989 y 2000, mientras que entre 2000 y 2006 el decrecimiento anual promedio fue de 0,1 por ciento. No obstante ello, entre 2006 y 2015 se proyecta una reducción promedio anual de 0,5 por ciento.

Los datos del Gráfico 1 son más cercanos al estudio cualitativo pues brinda evidencias importantes en el sentido de que en términos generales los resultados de la política fueron precarios en todas las comunidades estudiadas.

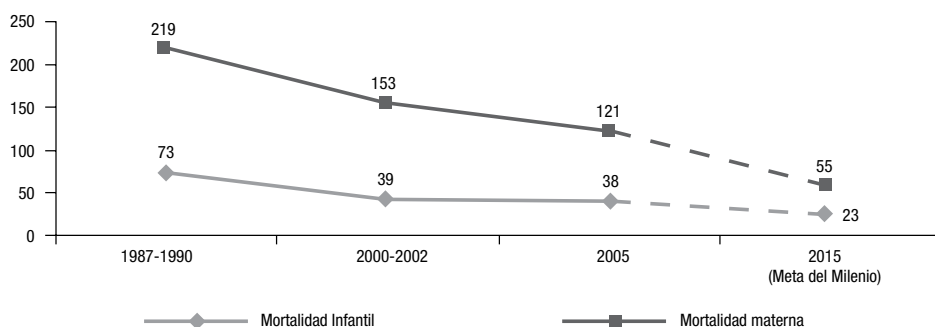
En igual forma se presenta en el informe presidencial la tendencia de la mortalidad infantil, con una proyección hacia 2015 incongruente con la curva descrita en el Gráfico 2. Recientemente el informe mundial sobre el estado de la infancia 2009, UNICEF consignó que la mortalidad infantil decreció de 39 por cada 1000 en 2002 a 30 por cada 1000 en 2008.

**Gráfico 1**  
Guatemala: porcentaje de pobreza extrema



Fuente: Elaboración de la Segeplan con información del II Informe de Avance de Metas del Milenio y Encovi 2006.

**Gráfico 2**  
Tendencia de la mortalidad materna e infantil en Guatemala. Años 1987-2005 y meta 2015



Fuente: Elaboración de la Segeplan con información de la Unidad de Planificación Estratégica del MSPAS (UPE/MSPAS).

Guate Solidaria Rural fue concebida como un componente marginal. Ello se evidencia en que la responsabilidad de su ejecución se basó en instancias como la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), programas de bajo perfil y bajo presupuesto dentro de los ministerios. La SOSEP tradicionalmente ha tenido un espacio simbólico para la ejecución de obras de beneficencia.

Estos criterios también se expresaron en la dimensión de la focalización establecida que finalmente resultaron en una limitada cobertura de los programas. Las experiencias fallidas sobre focalización han tenido evidencia en diversos estudios recientes realizados

en Centroamérica (Marques, 2004). El afán por centrar los esfuerzos en pobres extremos rurales generó una hiperfocalización que redujo los alcances de la ERP, ya que tampoco se implementó una estrategia que abarcara a toda la población rural en extrema pobreza, sino que entre los municipios en extrema pobreza rural se seleccionaron comunidades a ser atendidas, y entre las comunidades a ser atendidas se seleccionaron familias que participarían de los programas. Es decir, se hizo un ejercicio de focalización de la focalización.

En ese mismo contexto se atendió a una parte de la población viviendo en pobreza extrema con acciones que se han desarrollado para atender a la población en condición de pobreza general. Es decir que la incidencia en las dimensiones como educación, crédito, organización, permite buenos resultados en estrategias de atención de población que vive en pobreza general, ya que poseen algunas condiciones mínimas que permiten que al dinamizar una sola variable pueda generarse un ciclo virtuoso que los saque de la pobreza.

Otro ejemplo podría referirse al caso de la población en pobreza general que no tiene acceso a créditos. Generar un crédito para la familia le permite tener un recurso para montar una actividad productiva, esta actividad productiva genera ingresos y esos ingresos pueden modificar sus condiciones de pobreza y dinamizar la economía familiar permanentemente.

Pero significa que la población que está en pobreza general no está totalmente desprovista como la que está en situación de pobreza extrema; comparativamente tiene algunos recursos mínimos que se convierten en factores que permiten que incidiendo en una sola variable (generalmente en aquella de la que está más excluida) pueda generarse una dinámica que le posibilite salir de la pobreza.

Cuando se trata de población en pobreza extrema, la incidencia en una sola variable no genera una salida sostenible y no incide ni modifica sustancialmente la situación de las familias más que en una situación coyuntural, porque su condición es tan precaria que las ayudas promueven soluciones momentáneas, pero una vez terminados los efectos de la intervención tienden a retornar a la condición inicial.

Evidencias de esta afirmación se obtuvieron en este estudio, por ejemplo en los casos donde se brindó créditos a familias que, al estar tan desprovistas de factores productivos mínimos, no pudieron generar actividades para pagarlos. O el caso de mujeres que fueron capacitadas en actividades productivas que tampoco pudieron implementar por falta de recursos tan básicos como agua, electricidad y otros insumos.

La pobreza extrema tiene condiciones de vulnerabilidad y de privación tan radicalmente profundas, que finalmente no puede ser por

medio de la incidencia esporádica en una sola variable que se generen transformaciones sostenibles.

Esto nos lleva a concluir que Guate Solidaria Rural se ejecutó con un enfoque reducido de atención a la pobreza extrema, porque en este caso debería haberse incidido sobre diversas variables simultáneamente. Este programa pretendió que las capacitaciones que brindó SOSEP permitirían impulsar valores y conocimientos para que fueran las mismas beneficiarias las que generasen las alternativas para salir de la pobreza. En las diferentes comunidades las beneficiarias coincidieron en señalar sus limitaciones de recursos básicos para implementar lo que aprendían como la principal restricción de los programas.

Parece haber una tendencia, sobre todo en los operadores locales de los programas, a entender la focalización como invertir muy poco, y no como invertir más en los más desprovistos. Es decir invertir aunque sea muy poco en una población que de todos modos está en condiciones tan precarias que cualquier “ayuda” es buena, independientemente de si se logran los objetivos de la estrategia.

Por lo general las beneficiarias no pueden esperar hasta que los proyectos generen beneficios porque el tiempo es estratégico, la inseguridad alimentaria, los riesgos a la salud no les permiten esperar y por eso se hace necesario otro tipo de abordaje, sobre todo uno de múltiples y simultáneos factores, que entre ellos involucre transferencias para atender la emergencia, en tanto se aprende a iniciar y desarrollar proyectos que darán sus frutos en el mediano plazo. Es decir, al mismo tiempo que se atiende su necesidad inmediata de seguridad alimentaria, de servicios públicos, de salud, de acceso a una inserción laboral no precaria, también se requiere apropiarse de factores que les permitan una mejor inserción social como educación, acceso a recursos productivos que les posibilitaría hacer sostenible su salida de la pobreza extrema. Como las acciones no se sostienen, en muchas ocasiones los funcionarios responsabilizan a las usuarias de no poner en práctica lo aprendido, o no esforzarse lo suficiente, siendo nuevamente culpabilizadas de su pobreza.

Las capacitaciones recibidas por las mujeres abonaron en el sentido de que muchas de ellas ya se consideran como sujetas de derecho. Pero no lograron incidir casi nada en la dinámica socioeconómica local de la población que vive en pobreza extrema. Los procesos tendieron, en cambio, a promover efectos de clientelismo político. Este último factor fue evidente pues el estudio se realizó en el contexto del proceso electoral y dio muchas luces para comprender cómo todos estos programas forman parte de un sistema que refuerza las redes clientelares, tuteladas por las redes político-partidistas expresadas a través de tensiones entre los liderazgos comunitarios y locales.

Lo que sucedió con el programa de extensión de cobertura fue la generación de unidades de atención que no tienen la capacidad de responder a las necesidades de salud de las comunidades. Además, se delegaron en la población las responsabilidades que le corresponden al Estado. Este programa requiere obligatoriamente que la población preste horas de trabajo y preste servicios por los cuales el Estado no les está retribuyendo. Como complemento a esta dinámica se continúa delegando la responsabilidad de brindar la salud a ONG cuando una actividad que debería de emanar de una política nacional de salud, que incluyera el involucramiento de diversos actores bajo una estrategia común, pero también con la premisa de sus capacidades y calidades adecuadas en recursos humanos y materiales.

La intervención de Guate Solidaria Rural también afectó la organización comunitaria, en tanto que cada instancia relacionada a cada programa tendió a conformar un comité o grupo específico para la atención de su política y para que sea contraparte específica de sus proyectos en la comunidad.

La estrategia de reducción de la pobreza Guate Solidaria Rural desde su concepción hasta su ejecución evidencia la ausencia de interés y voluntad del Gobierno y de los sectores de poder económico y político por erradicar la pobreza. Los programas de gobierno en materia de políticas sociales en 2004-2008 estuvieron marcados por su concepción asistencialista que privilegia políticas de focalización y focalización extrema o hiperfocalización, bajo una visión utilitaria y clientelar que pretende un impacto de efectividad y eficiencia a la luz de los intereses electorales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Arévalo, Marcel 2009 *Programas sociales 2004-2008. Una mirada desde lo local. Los casos de Chisec, Santa María Chiquimula y Olopa*. (Guatemala: FLACSO Guatemala).
- Banco Mundial 2000 “La colaboración en la transformación del desarrollo: Nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias” en <<http://www.worldbank.org/prem/poverty/strategies/spanbroc.pdf>> acceso 10 de noviembre de 2009.
- Bustelo, Pablo 2003 “Desarrollo económico: del Consenso al Post-consenso de Washington y más allá” en <<http://www.ucm.es/info/eid/pb/BusteloPCW03.htm>> acceso 13 de noviembre de 2009.
- CEPAL 2006 *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).

- Filgueira, Fernando 1997 “La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina” en Pérez Baltodano, Andrés (coord.) *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Fundación Centroamericana de Desarrollo 2004 *Comportamiento electoral municipal en Guatemala: elecciones generales 2003* (Guatemala: Fundación Konrad Adenauer / Fundación Soros / FUNCEDE Guatemala).
- GTZ, SEGEPLAN, Municipalidad de Chisec 2003 *Estrategia para la Reducción de la Pobreza Municipal* (Chisec, Alta Verapaz: SEGEPLAN Guatemala)
- Guerra-Borges, Alfredo 2006 *Guatemala: 60 años de historia económica* (Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Kanji, Nanzeen 2004 “Evaluación de los programas de reducción de la pobreza” en FLACSO / ASDI *Reflexiones sobre la pobreza* (Guatemala: FLACSO Guatemala) Serie Textos Básicos N° 2. Programa de Estudios Multidisciplinarios de Pobreza.
- Lavarreda, Jorge 2005 “Las políticas públicas de inclusión social en Guatemala” en Repeto, Fabián (ed.) *Caminos por andar: La perspectiva social de América Latina, los desafíos del desarrollo en Guatemala* (Guatemala: INDES / INAP / BID).
- López Rivera, Óscar A. 2005 “Guatemala: Características y tendencias de las políticas públicas para el desarrollo social y ante la pobreza”, Ponencia presentada ante el Grupo Regional de Integración Latinoamericano sobre pobreza (GRILAC Pobreza) (El Salvador: FLACSO).
- Marques, José S. 2001 “Evaluaciones de las redes de seguridad social de Centroamérica: Análisis de los principales hallazgos” en Davis, Shelton H. (ed.) *Desafíos del desarrollo social en Centroamérica* (Costa Rica: Banco Mundial / FLACSO).
- Martí, Werner Johannes 1994 “The Private Sector, the State and Economic Development: The Guatemalan Experience”, Disertación, University of Texas at Austin.
- May, Julian 2004 “¿Desmantelando la máquina anti-política?” en *Reflexiones Teóricas sobre Pobreza* (Guatemala: FLACSO / ASDI) Serie Textos Básicos N° 2. Programa de Estudios Multidisciplinarios sobre Pobreza.
- Mora, J.; Taylor, E.; Adams, R. y López-Feldman, A. 2006 “Remesas, desigualdad y pobreza: Evidencias en el México Rural, 2005” en



- <<http://www.conapo.gob.mx/micros/reunion/Presentaciones/18.ppt#291,2>> acceso 18 de noviembre de 2009.
- ONU “Declaración del Milenio” en <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>> acceso 25 de octubre de 2009.
- Øyen, E. 2004 “Estrategias de reducción de pobreza” en *Reflexiones Teóricas sobre la Pobreza* (Guatemala: FLACSO / ASDI) Serie Textos Básicos N° 2. Programa de Estudios Multidisciplinarios de Pobreza.
- Pretti, Alessandro 2004 “El desarrollo territorial participativo y equitativo en Guatemala como estrategia de lucha contra la pobreza” en *La pobreza, un problema de todos* (Guatemala: FLACSO Guatemala).
- SEGEPLAN 2005 *Metas del Milenio: Informe de Cumplimiento de Avance* (Guatemala: SEGEPLAN Guatemala).
- SEGEPLAN 2008 *Informe del Presidente de la República al Congreso de la República* (Guatemala: SEGEPLAN Guatemala).
- Sojo, Carlos 2008 *La modernización sin Estado: Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina* (Costa Rica: FLACSO Costa Rica).
- Spicker, Paul 2007 *The Idea of Poverty* (Bristol: Policy).



Nelson Antequera Durán\*

## **CON NUESTRAS PROPIAS MANOS**

### **La autogestión de los servicios básicos como alternativa contra la pobreza en las zonas periurbanas**

#### **INTRODUCCIÓN**

El crecimiento urbano en Bolivia es un proceso acelerado, creciente y caótico. Las características del mismo han dado lugar a la aparición de extensas zonas periurbanas caracterizadas por la pobreza de sus habitantes y por la carencia de servicios básicos.

Las inequidades económicas y los procesos de urbanización y al mismo tiempo de segregación urbana se han visto acelerados por las políticas económicas y sociales derivadas del ajuste estructural implementadas en Latinoamérica. Las mismas supusieron el desmantelamiento de un conjunto de bienes y servicios provistos por el Estado.

Entre estas medidas, una de las más significativas en Bolivia fue la implementación de la Ley de Participación Popular (1994), con la que el Estado pretendía ampliar su cobertura de dotación de servicios y hacer visible su presencia institucional y política en todo el territorio boliviano a través del municipio. Las estadísticas muestran que la implementación de la Ley no ha logrado reducir la pobreza urbana, mientras que los ingresos municipales se han ido incrementando cada año.

\* Maestro en Antropología (IIA-UNAM). Investigador del Centro AGUA (UMSS, Cochabamba).

Este tipo de políticas económicas y organizativas han devenido en la reducción de las políticas sociales. En los centros urbanos, los derechos sociales, tales como la provisión de servicios básicos o la infraestructura urbana han quedado, en la mayoría de los casos, en manos de los mismos vecinos. El común denominador en las zonas periurbanas de Bolivia y en particular de Cochabamba, es la autogestión de parte de los vecinos de toda la infraestructura y los servicios básicos. Vivir en una zona pobre resulta, paradójicamente, mucho más costoso que vivir en cualquier otra zona de la ciudad. Quienes se han asentado en estas zonas han tenido que poner dinero y trabajo para acceder a los servicios básicos y a la infraestructura urbana.

Si bien la autogestión de servicios e infraestructura urbana es vista de manera positiva por los vecinos, como un “logro” de la comunidad, esta situación no evidencia otra cosa que la ausencia del Estado al delegar en la capacidad de gestión y de financiamiento de los vecinos la construcción, mantenimiento y administración de servicios públicos e infraestructura.

La política económica liberal vigente en nuestro país ha privatizado los derechos sociales tales como la provisión de servicios básicos. De esta manera, la dimensión de los derechos sociales ha quedado fuera de la discusión política para insertarse en el campo económico y financiero. El ciudadano ha perdido su capacidad de diálogo e interpelación al pasar a ser meramente un consumidor, el cual no tiene ya la potestad de exigir sus derechos sino que debe organizarse para autogestionar estos servicios o negociar con entidades privadas para la consecución de los mismos.

El presente artículo pretende analizar en qué medida la autogestión de los servicios básicos y particularmente la provisión de agua para consumo humano es una alternativa contra la pobreza en las zonas marginales de la ciudad de Cochabamba, donde las organizaciones vecinales han ido creando nuevas formas de participación y respuesta ante la situación de pobreza y carencia de servicios.

## **EL CRECIMIENTO URBANO EN BOLIVIA**

Actualmente, Latinoamérica es una de las regiones con mayores índices de urbanización. El 77% de su población vive en las ciudades y se estima que para el 2030 el 84% de su población será urbana (United Nations, 2006: 3). El crecimiento urbano en Latinoamérica entre 1950 y 1970 fue el más grande en la historia, por el efecto combinado de la migración y del crecimiento vegetativo. El crecimiento de la población se incrementó notablemente gracias al mejoramiento de los servicios de salud y a la prevención de enfermedades que causaban la muerte infantil (Ledo, 2002: 39).

En el caso de Bolivia, el proceso de urbanización devino en la concentración de la población en tres grandes centros urbanos o zonas metropolitanas: La Paz (y El Alto), Cochabamba y Santa Cruz. Las reformas estatales tales como la reforma agraria, la reforma urbana, los esfuerzos de industrialización, la marcha hacia el Oriente, la crisis del modelo nacionalista, y la implementación de la Nueva Política Económica durante los ochenta y el programa de ajuste estructural durante los noventa dieron lugar a un mayor crecimiento urbano (Ledo, 2002: 54). Durante los últimos años estas ciudades concentraron la población, la inversión pública, la oferta de bienes y servicios y la cooperación internacional.

La urbanización en Bolivia ha estado relacionada con los procesos políticos y económicos que han tenido lugar durante el siglo xx. El impacto de las reformas sociales en el periodo del nacionalismo revolucionario a partir de 1952 contribuyó a la modificación de los patrones de urbanización y generó una redistribución territorial en Bolivia. Durante la década de los noventa, la predominancia de lo rural se revirtió, dando lugar a una mayor concentración de la población en los centros urbanos. El país entró en el siglo XXI con una predominancia de población urbana (64%) sobre la rural.

En este proceso, la migración interna ha tenido un importante impacto pues generó un proceso acelerado de redistribución territorial y especialmente un crecimiento urbano concentrado en pocas ciudades (Ledo, 2002: 53). El gran número de migrantes que se trasladan a las ciudades ha producido un acelerado crecimiento urbano, con la consecuente demanda de servicios y la presión sobre el uso del suelo.

La municipalización de la década del noventa supuso la elaboración de planes reguladores, planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, etcétera. Pese a las buenas intenciones de los planes las ciudades siguen creciendo a un ritmo acelerado y de forma caótica. Se incrementa, consecuentemente, la segregación en cuanto al uso y propiedad del suelo, crece la violencia urbana y hay mayor caos y falta de planificación en los suburbios.

En el caso de Cochabamba, junto con el dramático crecimiento urbano que experimenta el valle central, también surgen las consecuencias negativas en cuanto al medio ambiente y la calidad de vida de los habitantes. Las zonas urbanas carecen de los servicios básicos como agua, alcantarillado y disposición de desechos. Existen problemas en cuanto a construcciones ilegales, a la legalidad de tenencia de los predios, construcciones en áreas verdes o de equipamiento, etcétera.

La acelerada emergencia de áreas urbanas no está siendo acompañada por estrategias de acción para enfrentar estos problemas.

En este sentido, el tema del crecimiento de las ciudades, aunque es actualmente percibido más como un problema, debe ser encarado en su justa dimensión a fin de enfrentar los retos que la urbanización plantea y aprovechar las oportunidades que este proceso irreversible puede ofrecer.

### **POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES EN EL CONTEXTO URBANO**

Los indicadores económicos del desarrollo muestran que las tres ciudades principales tienen los mejores niveles en cuanto a índices de desarrollo humano e ingreso per cápita. La primera ciudad en desarrollo es Santa Cruz, seguida por Cochabamba y La Paz. Sin embargo, detrás de las cifras globales se encubren las diferencias al interior de las ciudades que afectan a la población de las áreas suburbanas.

En estas se encuentra la mayor parte de la gente que vive en extrema pobreza, la cual afecta principalmente a población indígena, hecho que muestra que la segregación económica y cultural son elementos del incremento de la miseria y la exclusión. En las ciudades se evidencian con mayor crudeza los contrastes que existen entre quienes tienen mayores ingresos y quienes son más pobres. El quintil más alto en las ciudades principales tiene un ingreso catorce veces mayor que el quintil más pobre. En las áreas rurales el 20% de los hogares más pobres controla solo el 1,9% de los ingresos, mientras que el 20% más rico controla el 66% de los ingresos, que representa 35 veces más que el extremo más pobre (Ledo, 2002: 58).

Las inequidades económicas y los procesos de segregación urbana se han visto acelerados por las políticas económicas y sociales derivadas del ajuste estructural implementadas en Latinoamérica en la década del noventa. Las políticas de ajuste estructural supusieron la privatización de empresas estatales y el desmantelamiento de un conjunto de bienes y servicios provistos por el Estado y la reducción de los servicios públicos no atractivos para la privatización (Fernández, 2002: 7).

Entre estas medidas, una de las más significativas en Bolivia fue la implementación de la Ley de Participación Popular, promulgada en 1994, con la que el Estado pretendía ampliar su cobertura de dotación de servicios y hacer visible su presencia institucional y política en todo el territorio boliviano a través del municipio. Era un intento de organizar el espacio y la población en la escala local para establecer mecanismos para que todos los sectores pudieran ejercer su ciudadanía política. Por otra parte, los municipios ampliaron sus competencias en los campos de educación, salud, infraestructura, desarrollo rural, catastro, género y niñez, entre otros (Calla, 1999).

Las estadísticas muestran que la implementación de la Ley de Participación Popular no ha logrado reducir la pobreza urbana; al

contrario, la situación se ha hecho más crítica. Paradójicamente, los ingresos municipales se han ido incrementando cada año. En el caso del Municipio de Cochabamba, los ingresos se incrementaron de 18 millones 700 mil bolivianos con los que se contaba el año 1994<sup>1</sup> a 367 millones 705 mil bolivianos según el presupuesto municipal del año 2005<sup>2</sup>, sin contar con los recursos de otros programas gubernamentales y privados.

Entonces cabe preguntarse por qué persiste y se agudiza la pobreza y la carencia de servicios en los municipios urbanos. Si bien parte del problema es la débil capacidad de gestión que se traduce en una planificación estrecha y deficiente; en una visión integral del desarrollo, el problema de fondo radica más bien en que las políticas estatales de las que esta Ley es parte sustancial, tienen una orientación de tipo liberal, que transfiere al ciudadano competencias estatales tales como la planificación, ejecución y fiscalización de las obras de infraestructura urbana y la provisión de servicios básicos.

En el contexto urbano, las políticas estatales, enmarcadas en la Ley de Participación Popular, han sido orientadas hacia la productividad urbana, la protección del medio ambiente y la mitigación de la pobreza. Lo más característico de esta generación de políticas impulsadas desde los organismos internacionales han sido los programas de mejoramiento barrial. El discurso de “reducción de” o “lucha contra” la pobreza no es otra cosa que el cinismo institucionalizado de las agencias multilaterales. Mientras por un lado promueven este tipo de estrategias, por otro promueven el libre mercado, sustentado en la eliminación de los derechos ciudadanos sobre los bienes y servicios más esenciales para la vida. Los programas de mejoramiento barrial financiados por el BID son parte importante de las acciones contra la pobreza urbana pues atacan el emergente más visible, el asentamiento ilegal o irregular.

Tanto la Participación Popular como los programas de “reducción de la pobreza” tienen serias limitaciones en cuanto a mitigar efectivamente la pobreza, ya que operan sobre sus efectos, en el contexto de la creciente mercantilización de los bienes y servicios habitacionales y urbanos (Fernández, 2002: 12).

Con las experiencias de mejoramiento de los barrios queda la sensación de que al intentar actuar sobre las consecuencias los resultados son magros. Con esta perspectiva, no habrá más remedio que aceptar que habitaremos ciudades cada vez más injustas, que la calidad de vida descenderá y el problema habitacional se agravará aun más.

---

1 Fuente: <[www.enlared.org.bo](http://www.enlared.org.bo)> acceso 5 de febrero de 2007.

2 Fuente: <[www.cochabamba.gov.bo/presupuesto.php](http://www.cochabamba.gov.bo/presupuesto.php)> acceso 5 de febrero de 2007.

En conclusión, las políticas económicas han incidido en la reducción de las políticas sociales. En las ciudades, los derechos sociales, tales como la provisión de servicios básicos, han quedado en manos privadas o en manos de los ciudadanos, los ciudadanos así se han convertido en “consumidores” de los mismos, y quienes no tienen recursos suficientes no pueden acceder a estos servicios. Las políticas de reducción de la pobreza o de mejoramiento de barrios solo inciden en las consecuencias y no en las causas estructurales de la pobreza, por lo que sus resultados son magros, puesto que a medida que crecen las ciudades la pobreza se hace más aguda y los problemas son mayores.

### **PROCESOS DE CRECIMIENTO URBANO Y ANÁLISIS INSTITUCIONAL**

Para analizar las posibilidades de los sistemas comunitarios como alternativas a la pobreza urbana, retomaremos los conceptos de análisis institucional desarrollados por Ostrom y la conceptualización de los procesos de crecimiento urbano desarrollados en un trabajo anterior (Antequera, 2007).

#### **NIVELES DE ANÁLISIS INSTITUCIONAL**

Ostrom (Ostrom et al., 1994) distingue tres niveles para el análisis de las instituciones orientadas al manejo de los bienes comunes, en nuestro caso el agua: el nivel operativo, el nivel colectivo y el constitutivo. Nos será útil además la distinción que hace entre actividades de transformación y las actividades de transacción.

El nivel constitutivo tiene que ver con la gobernanza de los recursos. Es el nivel donde se establecen y autorizan estructuras de gobernanza.

El nivel colectivo es donde se establecen y modifican las políticas y programas de manejo (reglas de operación, apropiación, provisión, monitoreo y coerción).

El nivel operativo se refiere a las acciones en torno al aprovechamiento, en este caso, de un recurso, según las normas establecidas (Ostrom et al., 1994: 284-288).

Ostrom (1992: 31) enfatiza además la importancia de la institucionalidad como capital social. Distingue en este ámbito las actividades de transformación y las actividades de transacción. Las actividades de transformación se refieren a aquellas que están orientadas al “cambio de las cosas”. En el caso de un sistema de riego, a las actividades que se requieren para que el agua llegue hasta la tierra de los campesinos y se convierta en un insumo para la producción. Si bien en este caso se toma en cuenta el costo beneficio de tales actividades, según la autora, se requiere también de capital humano y de capital social (aprendizaje compartido y reglas compartidas).



En cuanto a las actividades de transacción, estas se refieren a coordinar actividades de los distintos actores que intervienen en el proceso y de obtención y circulación de la información pertinente para la transformación o para tratar de conseguir ventajas desproporcionadas a partir de actividades de transformación (oportunismo).

Las actividades de transformación requieren el aporte de varias personas y por tanto implican actividades de transacción. Los costos de transacción pueden ser altos a menos que se encuentren mecanismos para mantenerlos bajos (Ostrom, 1992: 30-36). Si bien los registros de costos de transacción son inexistentes o escasos, no por eso son menos reales. Grandes cantidades de tiempo, dinero y energía se invierten en estas actividades, las mismas que pueden ser modificadas por las reglas en uso y por la habilidad de los participantes de la transacción.

Además de la coordinación y la información, existe otro tipo de actividades de transacción, que es el oportunismo. Cuando los individuos no comparten la misma información, estímulos, recursos y/o normas sociales, algunos de ellos pueden usar estrategias oportunistas para obtener beneficios. En el caso de los sistemas de riego, hay tres tipos de acciones oportunistas: beneficiarse sin aportar, la caza de rentas y la corrupción. En todos los casos, los costos del oportunismo son altos a corto plazo para algunos y a largo plazo para todos los involucrados. Si bien no se puede controlar totalmente las acciones oportunistas, las instituciones pueden diseñar mecanismos de control y sanción para reducir el comportamiento oportunista y los costos que este supone (Ostrom, 1992: 37-40).

Según Ostrom (1992: 41), “el capital institucional presente en cualquier conjunto particular de suministradores y usuarios podría permitir a estos individuos afrontar de forma eficiente tanto los costos de transformación como los de transacción”. El capital institucional es parte del capital social de un grupo o asociación, sin embargo, “el capital social no se produce de manera automática o espontánea. Debe desarrollarse.” (Ostrom, 1992: 42).

Esta conceptualización de los niveles y actividades de un determinado sistema comunitario, en nuestro caso, es útil para analizar las fortalezas y debilidades de los sistemas en sí. Sin embargo, las actividades de transformación y de transacción en los distintos niveles están en estrecha relación con un contexto social y económico determinado. De esta manera, es necesario enriquecer estos conceptos conjugándolos con los procesos de crecimiento urbano, donde tienen lugar las actividades de los sistemas comunitarios analizados.

### **PROCESOS DE CRECIMIENTO URBANO**

El tema urbano abre un campo a la investigación que conjuga no solo los procesos demográficos, sino también los procesos sociales y culturales que se dan al interior de las ciudades. Se puede constatar distintos procesos de crecimiento urbano: expansión, consolidación y densificación. Retomaremos aquí la caracterización de estas tres etapas de crecimiento urbano elaborada anteriormente en base a la revisión estadística y los resultados del trabajo de campo (Antequera, 2007).

Las zonas en etapa de expansión se caracterizan por ser asentamientos nuevos, que no cuentan por lo general con papeles de los predios. Los dueños de los lotes no viven en la zona; son lotes baldíos y otros con construcciones precarias. No se cuenta con ningún tipo de servicio, como agua o alcantarillado; en muchos casos no llega la luz, y tampoco las vías de acceso son adecuadas. Su organización está en función al proceso de asentamiento y las necesidades básicas del mismo: apertura de calles, edificación de viviendas, conformación como junta vecinal, etcétera.

Las zonas en etapa de consolidación se caracterizan por contar con servicios autogestionados, están en trámite avanzado de consolidación de la propiedad de tierra o en algunos casos ya está concluido. Una vez que tienen la propiedad pueden acceder a constituirse como Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y hacer requerimientos al municipio. En esta etapa la organización es fuerte, pues está en torno a la consecución de servicios, obras, etcétera.

Las zonas en etapa de densificación se caracterizan por el crecimiento vertical, con altas densidades poblacionales y de edificación. Normalmente cuentan con servicios básicos, vías de comunicación, servicios de educación y salud, mayor presencia de inquilinos. En estas zonas la organización es débil o inexistente. En la mayoría de los casos está dedicada al control y ejecución del presupuesto municipal asignado a la zona, pues están constituidas como OTB y gozan de los recursos públicos.

## LOS SERVICIOS BÁSICOS EN LAS ZONAS PERIURBANAS

*La necesidad es que sufrimos del agua potable y alcantarillado, yo quisiera que tomen en cuenta que sufrimos tanto del elemento básico. Pero no queremos solo ofrecimientos políticos. Tenemos alcantarillados mal, aquí es cagadero de zona sur, cagaderos de K'ara k'ara [el botadero de basura de la ciudad]. Estamos sufriendo. El agua traen los aguateros de diferentes lugares, no sabemos de dónde traen, pero sí el agua llega en mal estado, agusanada, en tres semanas ya tiene gusanos el agua... el agua compramos a cuatro cincuenta y cinco bolivianos [el turril de 200 litros]. La gente pobre es la que paga más hartos que la gente rica. En la zona central pagan 25 y 30 bolivianos y 30 mensual, pero aquí pagamos 70, 80 bolivianos mensual. La gente pobre estamos castigado totalmente, no sé donde llegaremos con esta situación, como gente pobre estamos castigados por los partidos políticos (Vecino de la zona sur de Cochabamba, entrevistado el 10/09/2006).*

Estas palabras de uno de los vecinos de la zona sur reflejan la amplitud y complejidad del problema de la provisión de agua potable.

En muy pocas de las zonas en proceso de expansión se cuenta con acceso a agua potable de calidad. Los vecinos se aprovisionan de agua potable mediante los carros cisterna. El costo del agua de cisterna oscila entre 4 y 6 bolivianos el turril de 200 litros. Esto significa que el cubo de agua cuesta entre 20 y 30 bolivianos (aproximadamente 4 dólares), un precio exorbitante para la economía precaria de las familias. Por otra parte, el agua de los camiones repartidores de agua (cisternas) es de dudosa calidad y su procedencia es desconocida. Los vecinos manifiestan que al cabo de pocos días el agua presenta gusanos o mal olor.

El problema se agudiza cuando los barrios son demasiado alejados o no tienen vías de acceso en buen estado. En estos casos ni siquiera cuentan con el servicio de agua de las cisternas por largos periodos de tiempo. Los vecinos ponen turriles en las vías donde accede el carro cisterna y desde ahí trasladan el agua en baldes o bidones hacia sus domicilios. En otros casos, deben comprar agua en baldes a quienes tienen tanques bajos y los llenan con agua de los cisternas.

La escasez pone a los comerciantes del agua en situación de ventaja frente a los vecinos quienes deben “rogar” a las cisternas para que les lleven agua. En esta situación es imposible exigir que el agua sea de calidad y a un precio justo.

La mayoría de la gente de las zonas en expansión depone las excretas al aire libre, en terrenos baldíos, en acequias o en torrenteras, siendo estas una fuente de contaminación para los mismos vecinos. En algunos casos los vecinos cuentan con pozos ciegos o pozos sépticos, de acuerdo a la economía familiar.

En el caso de las zonas en consolidación, los vecinos han tratado de resolver el problema de la provisión de agua de las formas más diversas, sin que hasta el momento haya una solución integral y definitiva al mismo.

Podemos distinguir tres modalidades de provisión de agua: mediante redes vecinales administradas por comités de agua (sistemas comunitarios, que serán tratados en el siguiente apartado), mediante la empresa SEMAPA (en el caso de la ciudad de Cochabamba), o la compra a las cisternas distribuidoras.

En los distritos de las zonas central y norte de la ciudad de Cochabamba existen redes de distribución de agua potable de la empresa SEMAPA. En las zonas periurbanas que se encuentran en las alturas, en los cerros el servicio es deficiente. Se cuenta con agua una o dos veces por semana, durante pocas horas o en algunos casos menos de una hora. Los vecinos tienen que estar pendientes del momento en que se les dará agua para almacenarla en recipientes.

Quiénes no cuentan en sus barrios con sistemas de agua potable, o no acceden a un buen servicio, deben recurrir a los distribuidores privados (cisternas) para abastecerse de agua. El agua de cisternas es excesivamente costosa y de mala calidad. Para los vecinos de la zona sur comprar el agua de cisternas implica un gasto que deteriora aun más su magra economía familiar. En este tema, los vecinos están librados completamente a su suerte y a la voluntad de los repartidores de agua. No existen políticas públicas que protejan a los vecinos para que reciban agua de calidad y a un precio justo.

Actualmente, la empresa SEMAPA está construyendo tanques de almacenamiento para abastecer a parte de la zona sur de la ciudad de Cochabamba, con financiamiento del BID. Este proyecto contempla la instalación de macro-medidores de modo que la distribución y administración de las redes estará a cargo de los sistemas comunitarios, de los que hablaremos más adelante. Se espera que con esta ampliación se pueda contar con agua a menor precio y de mejor calidad.

La falta de agua en las zonas periurbanas tiene consecuencias graves en la salud de los vecinos, especialmente de los niños quienes sufren de diarrea, sarna, conjuntivitis y enfermedades infecciosas de todo tipo. A esto se suma que, si bien en muchos casos los vecinos se han organizado para tener agua por una red domiciliaria, no se cuenta con el servicio de alcantarillado. Las aguas servidas o las excretas se

deben desechar en pozos sépticos o en la vía pública, convirtiéndose en un foco de infección para los mismos vecinos.

En las zonas en proceso de densificación, en el caso de la ciudad de Cochabamba, se cuenta con el servicio que provee la empresa SEMAPA. En las zonas en densificación de municipios aledaños, los vecinos cuentan con sistemas comunitarios autogestionados o con el servicio que proveen empresas municipales.

### **LOS COMITÉS DE AGUA**

En las zonas en expansión, lo que los loteadores (vendedores informales de tierras urbanas) “venden” a los eventuales compradores es simplemente el derecho de uso de suelo, el derecho de asentarse en determinada porción de terreno. La inversión es mínima (a lo sumo los loteadores se dan la molestia de amojonar los lotes) y las ganancias fabulosas. Los lotes que adquieren los nuevos vecinos no cuentan con ningún tipo de infraestructura urbana, no cuentan siquiera con vías de acceso y por supuesto que no cuentan con servicios básicos.

El primer paso, una vez que se ha iniciado el proceso de asentamiento, es la apertura de vías. Al no contar con un sistema de provisión de agua por cañería, los vecinos se proveen de agua de los distribuidores particulares (cisternas), pero por la calidad y el costo de este servicio, los vecinos pronto buscarán abastecerse de agua por cañería. De este modo, los vecinos se organizan en un comité de agua potable, financian el tendido de la red y administran el sistema (Grandyier y Tinta, 2006: 241). Las organizaciones vecinales que tienen por función el abastecimiento de agua potable reciben distintos apelativos: comité, cooperativa, asociación, sistema, etcétera, pero tienen similares características. En este trabajo denominaremos genéricamente a estas organizaciones como sistemas comunitarios.

El agua con que se aprovisionan los sistemas comunitarios se obtiene de diversas fuentes: pozos profundos, aguas superficiales o camiones cisterna. Los pozos profundos son perforados con los recursos de los mismos vecinos o con ayuda de instituciones. La calidad del agua de los pozos no siempre es óptima para el consumo humano, pero igual se la debe consumir por necesidad. El problema que se presenta es que por la falta de alcantarillado, el agua de los pozos ha empezado a contaminarse pues se desechan las excretas al aire libre o en pozos ciegos. Asimismo en las zonas aledañas al botadero municipal de basura, las aguas de los pozos están contaminadas. Por otra parte, la indiscriminada perforación de pozos ha provocado que las vertientes que antiguamente proveían de agua a algunas zonas agrarias se sequen. Además, el funcionamiento de los pozos puede ser limitado, pues en muchos casos han colapsado o se han secado.

También los sistemas comunitarios han construido tanques elevados que los llenan con agua de cisternas (puesto que no tienen otras fuentes) y la distribuyen mediante cañerías. El precio del agua que se distribuye mediante los sistemas comunitarios es hasta diez veces menor que el precio del agua de cisterna.

El problema que se presenta en la mayoría de los casos es que el caudal no es suficiente para atender la demanda de todos los vecinos.

En cuanto a su administración, los sistemas comunitarios son de dos tipos: los que son manejados por la OTB (organización vecinal) y los que funcionan de forma independiente a la misma, denominados cooperativas, asociaciones, comités o sistemas que, en la práctica, tienen características similares. El número de afiliados de cada sistema va desde 30 socios (sistemas pequeños), 200 socios (sistemas medianos, que son la mayoría) hasta 800 socios (sistemas grandes).

En todos los casos los vecinos han tenido que aportar en dinero y trabajo tanto para la perforación de pozos, construcción de tanques y tendido de la red. Si bien esto es percibido por los vecinos como un logro, también da lugar a que quienes quieren acceder al servicio deban pagar sumas elevadas de dinero que muchas veces están fijadas de manera arbitraria por los sistemas comunitarios.

La tarifa que se cobra por el acceso va de los 50 hasta 800 dólares, siendo el promedio de alrededor de los 300 a 375 dólares, lo cual restringe el acceso al servicio a muchas familias. Otra característica de estos sistemas es la variabilidad de la tarifa por el servicio, que depende de las horas de suministro y de la cantidad y calidad del agua. Existen sistemas que cobran una tarifa fija por mes, una tarifa de acuerdo al volumen consumido o una tarifa fija más una variable (Quiroz, 2006: 35; Achi y Kirchheimer, 2006). En algunos casos se hace un cobro fijo y de entre 5 y 10 bolivianos, en otros casos se cobra por consumo, entre 2 y 2,50 bolivianos por metro cúbico, por ejemplo.

Asimismo los aportes por el mantenimiento o por renovación de redes son cobrados a los vecinos de forma arbitraria pues se dan casos en los que los sistemas comunitarios son manejados de manera discrecional por grupos de personas o familias que hacen de los mismos un patrimonio y una forma de hacer dinero.

La necesidad del agua pone a los vecinos en una situación de subordinación ante los sistemas comunitarios, por lo cual no pueden reclamar ante los abusos que eventualmente se cometen. En la investigación se ha tenido conocimiento de casos de cobros excesivos por el derecho de instalación, por multas a la inasistencia a reuniones o por supuestas mejoras en el tendido de red.

Las instancias estatales no intervienen para normar el tema de la provisión de agua potable por los sistemas comunitarios y menos para defen-

der a los vecinos en casos de sufrir abusos de parte de sus mismas organizaciones. Consideramos que un tema tan delicado como la provisión de agua no se puede dejar en manos de instancias privadas o comunitarias sin que exista una regulación normativa e institucional al respecto.

Otro problema por el que atraviesan los comités es su insostenibilidad, puesto que de los cobros que se hacen a los usuarios se deben pagar los sueldos de la secretaria, plomero, los que realizan lectura de medidores (*lecturero*), el mantenimiento de las redes, de las bombas, etcétera. En muchos casos los ingresos no son suficientes porque los sistemas cuentan con pocos socios o las tarifas son muy bajas o los vecinos no pagan sus cuotas, etcétera (Quiroz, 2009).

La característica fundamental de estos comités es su carácter autogestionario. La construcción de la infraestructura, el acceso a las fuentes, la administración del sistema y los procesos técnicos están en manos de los socios de los comités de agua. Los directorios de los comités de agua normalmente son elegidos anualmente y trabajan *ad honorem*. Las asambleas de usuarios son los espacios en los cuales el directorio informa a los usuarios acerca de los trabajos de mantenimiento o mejoras en el sistema y también donde se toman las decisiones (Antequera, 2008).

La autogestión del servicio es percibida por los vecinos como un aspecto positivo puesto que les permite controlar las fuentes, la mayor o menor calidad del servicio, y sobre todo las tarifas.

Los comités de agua autogestionan el servicio con los propios recursos y el trabajo de los usuarios. En este sentido, cualquier intervención de las autoridades estatales, en particular del Municipio es vista con susceptibilidad puesto que a la larga consideran que podría afectar el control que tienen sobre las fuentes, la infraestructura y las tarifas (Antequera, 2008).

Es ilustrativo el caso del Proyecto Macoti en cuanto a la lucha de los comités pequeños por mantener su autonomía de gestión. Resulta que en una zona urbana vecina a la ciudad de Cochabamba, las autoridades de los Municipios de Tiquipaya y Colcapirhua decidieron llevar adelante un proyecto de infraestructura de agua potable y alcantarillado denominado Macoti. El Proyecto fue diseñado a partir del año 2001 a raíz de la posibilidad de contar con un préstamo del BID para este fin. El proyecto contemplaba la dotación de un sistema de alcantarillado para los centros urbanos de Colcapirhua y Tiquipaya, una planta de tratamiento de aguas servidas (Quiroz, 2006: 35). Además que se contemplaba que el Municipio iba a hacerse cargo del manejo así como de la infraestructura de los comités de agua de manera obligatoria y sin ninguna compensación (Faysse et al., 2007).

En 2003 el proyecto se empezó a implementar. Sin embargo, fue duramente criticado por muchos de los comités de agua potable. Entre las críticas se aducía que existían indicios de corrupción, que los intereses del

préstamo del BID eran muy altos y el plazo muy largo y que no se había socializado suficientemente el proyecto. Por su parte los regantes temían que el proyecto se apropiara de sus fuentes y que el agua de riego fuese utilizada para agua potable dada la creciente demanda, lo cual afectaría sus derechos sobre el agua para riego (Keetelaar y Scurrah, 2003: 12), por lo que ellos también se opusieron a la ejecución del proyecto.

Las OTB y sindicatos agrarios del Distrito 5, en la zona noreste del Municipio, fueron las que se opusieron más tenazmente al Proyecto y gestionaron por su cuenta financiamiento para la construcción de un sistema de alcantarillado “alternativo”. El financiamiento se lo gestionó directamente ante el municipio de Venecia y la ONG italiana ASUD. Una primera fase del proyecto, que consiste en el tendido de la red de alcantarillado, se ejecutó; sin embargo todavía no está resuelto el tema de la planta de tratamiento de las aguas servidas, puesto que no se cuenta aún con el financiamiento (Quiroz, 2006: 36).

En el fondo del conflicto, más allá de los argumentos formales que puedan dar las organizaciones y de la información sesgada y a medias que llega a las bases, está el interés de los comités de agua y sus dirigentes de mantener sus derechos sobre la infraestructura y la administración de los comités de agua. En la visión de los vecinos es preferible tener un sistema deficiente y precario, pero controlado por ellos mismos que tener la promesa de un sistema de agua controlado por una empresa municipal. Con la experiencia conocida de ineficiencia y corrupción de SEMAPA, en el municipio de Cochabamba, los vecinos desconfían que una Empresa Municipal de Saneamiento Ambiental (EPSA) pueda ofrecer una solución efectiva al problema de la provisión de agua potable y alcantarillado.

### **AGRUPACIONES SUPRA SISTEMAS**

Diversas situaciones han llevado a los sistemas comunitarios a buscar asociarse. En la ciudad de Cochabamba se ha conformado la Asociación de Sistemas Comunitarios de Agua Potable de la Zona Sur (Asica-Sur), la Federación de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable de Cochabamba (FEDECOR) y la Federación de Cooperativas de Agua Potable y Saneamiento de Cochabamba (Fecoapac).

En el caso de Asica-Sur, la organización aglutina a alrededor de 90 organizaciones, de las cuales solo 50 son sistemas comunitarios de distinta índole y dimensión (de los 120 existentes en la zona) y 40 son organizaciones que están en pos de financiamiento y apoyo para la constitución de un sistema. Según versiones de la misma organización, esta se ha constituido para obtener la seguridad jurídica para su funcionamiento y el carácter no mercantil de la provisión del servicio. Sin embargo, cabe anotar que la institución surge a iniciativa de una ONG



que trabaja en la zona sur de Cochabamba y se financia con recursos de cooperación (Grandydier y Tinta, 2006: 244-245). Una de sus metas principales ha sido lograr que la empresa municipal de agua potable (SEMAPA) pueda ampliar su cobertura hacia la zona donde funcionan estos sistemas autogestionados y de esta manera proveer de agua a sus habitantes. Sin embargo, esto no significaría, por lo menos en principio, la desaparición de los sistemas comunitarios. Se plantea un modelo de colaboración público-comunitario según el cual, la empresa distribuiría el agua ya no a cada usuario, sino a cada sistema comunitario, el cual se encargaría de la distribución y el cobro del servicio y haría un pago por el agua a la empresa (Achi y Kirchheimer, 2006).

Se plantea que Asica-sur debe ser parte de la co-gestión de la empresa (SEMAPA) para administrar “de manera conjunta un bien comunitario como es el agua”. En palabras de su representante, la función principal de Asica-Sur es “buscar, plantear y concretizar un nuevo modelo de gestión con SEMAPA” (Grandydier y Tinta, 2006: 247). Si bien Asica-Sur se atribuye ser el “interlocutor válido para el tema de la co-gestión” (Grandydier y Tinta, 2006: 247). De todas maneras, tiene peso y respaldo institucional, puesto que no existe una entidad similar en la región. Además, el modelo asociativo de Asica-Sur ha recibido la atención y el apoyo de las autoridades gubernamentales y de este modo ha recibido fondos de la cooperación internacional que son canalizados hacia los pequeños sistemas comunitarios que conforman esta asociación.

## **EL DISCURSO DE LO COMUNITARIO**

Tanto desde las instancias estatales como desde las organizaciones de base como Asica-Sur ha emergido la idea de una “gestión comunitaria” del agua, como una alternativa ante las propuestas privatizadoras o ante la intervención de las empresas públicas. El discurso actual acerca de “lo comunitario” en la gestión del agua, que está en consonancia con el actual discurso del MAS (partido en función de gobierno), tiene las siguientes características: es asambleístico (y por ende “democrático”), apela a valores “ancestrales”, a prácticas también “ancestrales” como la asamblea y el trabajo comunitario, y a principios de “reciprocidad, justicia, equidad y transparencia” (Asica-Sur, 2009a).

Este discurso apela de manera un tanto simplista a una “cosmovisión” indígena donde todos los seres están relacionados, “nadie puede apropiarse del agua”, todos los seres tienen derecho al agua, etcétera (Chacón, 2009).

Es interesante ver que hay una suerte de cadenas de equivalencia entre términos que provienen tanto de discursos étnicos como de discursos de las agencias de cooperación y organismos internacionales: solidaridad, asambleísmo, trabajo colectivo, ancestral, equidad, trans-

parencia, control social, Asica-Sur, etcétera llegan a ser parte de “lo comunitario”. Es indudable que apelar a “lo ancestral” es una forma de legitimar discursivamente cierto tipo de prácticas e instituciones; por tanto, las mismas deben ser consideradas “buenas” en sí y por su puesto nadie podrá oponerse a que la gestión del agua sea “comunitaria”, si se parte de una visión idílica e idealizada de “lo comunitario”. Incluso dejan la satisfactoria sensación de que son propuestas originales, novedosas y “propias”, más aun si se recurre a términos en idiomas indígenas.

Más allá del aparato discursivo habría que ver si las propuestas concretas de arreglos institucionales son una respuesta efectiva al tema de la provisión de servicios básicos. En este sentido, consideramos que organizaciones como Asica-Sur responden a una tendencia real del proceso de transformación de los sistemas comunitarios autogestionados en tipos de institución mayores que puedan reducir los costos de operación y los costos de transacción para los usuarios. Lo “comunitario”, en este caso, se concretiza en que “cada sistema tenga administración propia e independiente y para ello la entidad pública grande venda agua en bloque (COGESTIÓN)” (Asica-Sur, 2009b). Sin embargo, será necesario prestar mayor atención a este tipo de simplificaciones discursivas que conllevan una serie de supuestos falsos acerca de “lo comunitario” (Bakker, 2008), tal como veremos adelante.

## **LOS SISTEMAS AUTOGESTIONADOS COMO ALTERNATIVA CONTRA LA POBREZA**

Los sistemas comunitarios de provisión de agua se han constituido en una alternativa inmediata y efectiva ante la necesidad de los vecinos de las zonas periurbanas de abastecerse de agua por cañería. Sin embargo, los problemas que se presentan en este ámbito son numerosos y de diversa índole. Para analizar ambos aspectos, retomaremos los niveles que plantea Ostrom (operativo, colectivo y constitutivo o de gobernanza) y la distinción entre actividades de transformación y actividades de transacción y de costos visibles y ocultos en cada caso.

### **NIVEL OPERATIVO**

Sin duda, en este nivel es en el que los sistemas comunitarios tienen mayor incidencia. El propósito de los mismos es precisamente lograr que el agua llegue hasta los hogares de los socios. Para lograr este fin debe actuarse rápidamente en los otros dos niveles. En primer lugar deben organizar una entidad encargada de la construcción y operación del sistema (nivel de gobernanza) y establecer las reglas que hagan posible el funcionamiento del sistema tanto en el aspecto operativo como en el aspecto organizativo (nivel colectivo).

Los socios o beneficiarios del sistema comunitario asumen los costos de las actividades de transformación y de transacción. En este caso, las actividades de transformación serían la excavación de los pozos, el tendido de la red, la instalación de una oficina de cobros, cuando existe, la operación y el mantenimiento del sistema, una vez instalado, etcétera. Si bien parte de estos costos pueden ser cubiertos por instituciones públicas (5% de las inversiones, en el caso de la zona sur de Cochabamba) o entidades de cooperación (20% de las inversiones) (Ledo et al. en Achi y Kirchheimer, 2006: 215), esto también implica actividades y costos de transacción adicionales (elaboración de proyectos, gestiones ante las entidades, etcétera).

Las actividades de transformación conllevan costos verificables y costos ocultos que en muchos casos hacen insostenible el sistema. Cuando hablamos de costos verificables nos referimos, por ejemplo, al pago al personal administrativo y técnico (que en muchos casos se reduce a una secretaria, un administrador y un plomero); el pago por la energía eléctrica para obtener agua de los pozos o el pago por el transporte del agua, cuando se la obtiene de carros cisterna; el costo del mantenimiento de infraestructura y equipos, etcétera. Los costos “ocultos” son aquellos que no implican directamente transacciones monetarias. Por ejemplo, la directiva de los comités trabaja *ad honorem* para que el sistema funcione, los trabajos comunitarios implican altos costos en tiempo y trabajo que normalmente no se los considera como tales (antes bien, se considera que el trabajo comunitario es una virtud de este tipo de sistemas y parte de su carácter “comunal”, solidario, etcétera); el tiempo que deben dedicar los socios de los sistemas para asistir a asambleas y reuniones para tomar decisiones acerca de la operación del sistema, etcétera. Mientras el sistema sea más pequeño, esto es, que tenga menos socios, los costos de transformación serán proporcionalmente más altos, y los sistemas a corto y mediano plazo, insostenibles. En términos financieros, un estudio ha determinado que casi el 40% de los sistemas comunitarios de la ciudad de Cochabamba son deficitarios en su operación. En otros casos, los pozos se han secado y los sistemas han dejado de funcionar; por ende, la inversión en infraestructura se ha perdido.

En el nivel operativo, además de los descritos, el gran problema es el de la provisión misma del agua. Los sistemas pueden construir sus redes de provisión, pero el problema es de dónde se saca el agua. Los pozos profundos, en el caso de la zona sur de la ciudad de Cochabamba, son una alternativa inmediata, pero no viable, pues el agua es salada o está contaminada. Es por este motivo que se está buscando que sea la empresa municipal la que provea de agua a los comités; es

decir, que se haga cargo de una parte (fundamental) de las actividades de transformación.

### **NIVEL COLECTIVO**

Recordemos que este nivel hace referencia a las instancias donde se establecen las reglas de operación, apropiación, provisión, monitoreo y coerción en lo que respecta, en nuestro caso, a la provisión del servicio. En este nivel, el grueso de los costos son de tipo transaccional y la mayoría son costos ocultos. Las actividades administrativas son encargadas al directorio, asimismo debe hacerse cargo del relacionamiento institucional, y de la organización de los socios del sistema. Los recursos en dinero cubren parte de los costos de estas actividades (pasajes, pagos por trámites, etcétera), pero el tiempo que estas personas dedican a las mismas normalmente son costos ocultos.

Las asambleas pueden ser más o menos constantes, dependiendo de cada sistema y de las circunstancias. Por ejemplo, cuando se encaran obras de construcción, mejoramiento o mantenimiento de los sistemas, las reuniones pueden ser más frecuentes y la asistencia sancionada con mayor severidad, etcétera. El tiempo que los socios deben dedicar a las asambleas implica un costo que normalmente no es considerado. Asimismo, este tipo de costos no son equitativos. Por ejemplo, la inasistencia a las asambleas normalmente se penaliza con una sanción determinada. Para un socio de menos recursos será imperativo asistir a la reunión para evitar la sanción; mientras que alguien que tiene más recursos preferirá pagar la multa a asistir a la reunión, porque el monto no es significativo en su economía. Sin embargo, el tiempo que invierte el primero (por ejemplo, toda una mañana de domingo), no es equivalente a la multa que puede permitirse pagar el segundo. Siguiendo a Ostrom, podemos decir que el hecho de que no se puedan contabilizar estos costos no quiere decir que no existan y que no sean sentidos por las personas. Mientras los costos de transacción se justifiquen (es decir, les reditúen en cuanto a la provisión del servicio) los mismos serán asumidos por los socios o usuarios. Cuando los costos son muy elevados en relación al beneficio, la consecuencia directa es que los socios trabajarán por reducirlos por otras vías (por ejemplo, inasistencia a las reuniones, negativa a pagar sanciones, cambio de dirigentes, etcétera).

Parte las actividades del nivel siguiente (nivel constitutivo) será la reducción de los costos de transacción en el nivel colectivo. Por ejemplo, un buen dirigente, confiable y eficiente, puede reducir significativamente los costos de transacción a este nivel (Antequera, 2008), y los socios optarán por reelegirlo por este motivo. Un dirigente eficiente, aunque no sea confiable, también puede producir

el mismo efecto, mientras los socios cuenten con agua en sus casas, aunque el sistema no sea tan participativo, este dirigente será reelegido. En este último caso, sin embargo, se puede dar lugar a tipos de comportamiento oportunista, que serán analizados en el siguiente nivel.

### **NIVEL CONSTITUTIVO O DE GOBERNANZA**

Recordemos que este nivel es donde se establecen y autorizan estructuras de gobernanza. Las actividades en este nivel son menos numerosas, pero redundan significativamente en el conjunto del sistema al afectar tanto al nivel de las reglas como al operativo. En este nivel están las actividades de constitución, por ejemplo, de los mismos comités que harán posible la construcción del sistema. En muchos casos se han constituido estas instancias sobre otras preestablecidas, como la junta vecinal o la OTB. En muchos casos es la misma OTB la que, además, administra el sistema de agua. En otros casos, los sistemas son independientes y pueden prestar el servicio a varias OTB. También se puede dar el caso de que la ampliación de un determinado sistema comunitario implique la conformación de un nuevo sistema, etcétera.

Considero que, en este nivel es decisivo para que los costos de operación y de transacción sean favorables o no para los usuarios, pues una organización bien constituida redundará ambos aspectos. Para ilustrar esta afirmación, retomamos la reflexión de Grandyier (Grandyier y Tinta, 2006: 242), coordinador de Asica-Sur. Según el dirigente citado, uno de los problemas que se presenta cuando la misma OTB se hace cargo del sistema de agua es que los recursos económicos que genera este servicio son destinados a otro tipo de actividades (festejos, aniversario del barrio, celebración de fiestas patrias) y no son reinvertidos en el sistema mismo. En este caso, la estructura “autorizada” para el manejo del sistema de agua también está “autorizada” con anterioridad para otro tipo de roles. Es decir, no se ha trabajado lo suficiente en el nivel constitutivo y a la corta y larga, los costos no solo de transacción, sino de operación también se elevan.

Otra causa de que los costos de transacción en este nivel sean altos es el comportamiento oportunista en miembros de las directivas. Según Ostrom (1992: 37-40), cuando algunos individuos no comparten la misma información, estímulos, recursos y/o normas sociales, pueden usar estrategias oportunistas para obtener beneficios. En el caso de los sistemas comunitarios, es obvio que quienes están en la directiva tienen ventajas respecto a los demás miembros en cuanto a que disponen de mayor información, recursos, contactos con otras

personas, etcétera y pueden utilizar los mismos en beneficio propio, especialmente beneficio político y económico. Uno de los problemas más graves, según Grandydier, es que los partidos políticos se han “entrometido” en las organizaciones vecinales y los sistemas comunitarios a través de los dirigentes y representantes de los mismos. Esto redundaría en que la gestión comunitaria se hace menos transparente (por tanto, se reducen las actividades de transacción de tipo informativo) y los representantes se despreocupan por los sistemas de agua y se dedican a actividades político partidarias. Los costos del oportunismo son altos para algunos en el corto plazo (por ejemplo, cuando se trata de dirigentes corruptos, los socios del sistema comunitario se verán afectados directamente) y para todos a largo plazo (Ostrom, 1992: 37-40). El comportamiento oportunista genera pérdida de credibilidad no en los dirigentes corruptos, sino en las estructuras autorizadas mismas. En este caso, puede generar pérdida de credibilidad en un tipo de gestión comunitaria del agua potable y llevar a la gente a que prefiera la gestión enteramente pública o la gestión privada.

Es en este nivel en el que se está trabajando por la conformación de asociaciones *supra* sistemas. Este punto es delicado, pues está en discusión qué tipo de estructuras se establecen y qué acciones se les autorizan, pues, a mediano plazo estas estructuras acabarán afectando a los sistemas mismos en su nivel de gobernanza.

Según Achi y Kirchheimer (2006), existe la necesidad de instancias de asociación de sistemas comunitarios para a) tener una mayor representación política frente al gobierno local y nacional (para obtener financiamiento, normas favorables al sector, participar en la elaboración de políticas públicas, etcétera) y b) para fortalecer la gestión de los sistemas comunitarios. Sin embargo, dicen las autoras, una de las dificultades para esto es que, más allá de los beneficios técnicos y financieros que implicaría para la administración de estos sistemas el asociarse, está una pugna de tipo político, pues algunas asociaciones constituidas ven cualquier iniciativa como una amenaza. Si bien el comportamiento oportunista es un peligro y una realidad en los sistemas comunitarios, obviamente, el peligro y la realidad del oportunismo son mayores en las asociaciones de sistemas. De ahí que es importante para los sectores en pugna construir discursos legitimadores (como el de “lo comunitario”, analizado arriba) que les permitan constituirse en estas nuevas “estructuras autorizadas” en la gestión del agua.

En el siguiente esquema resumimos las actividades y costos que implica el funcionamiento de un sistema comunitario.

Niveles	Tipos de actividad	Costos
Operativo. Llevar el agua hasta los hogares.	Transformación. Excavación de los pozos, el tendido de la red, la instalación de una oficina de cobros (cuando existe), la operación y el mantenimiento del sistema, una vez instalado.	Verificables o visibles. Pago al personal administrativo y técnico, pago por la energía eléctrica, transporte del agua, cuando se la obtiene de carros cisterna; mantenimiento de infraestructura y equipos. Ocultos. Directiva de los sistemas trabaja <i>ad honorem</i> , los trabajos comunitarios.
	Transacción. Elaboración de proyectos, gestiones ante las entidades, asambleas, reuniones, administración del sistema, cobro de tarifas.	Verificables o visibles. Ninguno. Ocultos. Trabajo de la directiva de los sistemas, convocatoria y el tiempo que deben dedicar los socios de los sistemas para asistir a asambleas y reuniones para tomar decisiones acerca de la operación del sistema.
Colectivo. Establecer las reglas que hagan posible el funcionamiento del sistema tanto en el aspecto operativo como en el organizativo.	Transformación. Ninguna.	Verificables o visibles. Pasajes, pagos por trámites, elaboración de proyectos, pago de multas por inasistencia a asambleas. Ocultos. El tiempo y trabajo de los miembros de la directiva. Asistencia de los socios a asambleas, reuniones.
	Transacción. Actividades de las directivas de los sistemas, reuniones, asambleas.	
Constitutivo o de gobernanza. Organización de la entidad encargada de la construcción y operación del sistema. Autonomía de gestión. Relación con el Estado.	Transformación. Ninguna.	Verificables o visibles. Pasajes, pagos por trámites, pago de multas por inasistencia a asambleas. Ocultos. Asistencia a asambleas, reuniones, actividades de las directivas, viajes para gestión ante autoridades.
	Transacción. Constitución de la organización, elaboración de estatutos, asambleas periódicas, gestiones ante instancias estatales.	

Este esquema puede ser útil para evaluar en qué medida los servicios autogestionados son una alternativa contra la pobreza en las zonas periurbanas y para analizar los casos particulares.

Los sistemas autogestionados hacen posible, como vimos anteriormente, que el servicio de provisión de agua domiciliaria llegue a los hogares de las zonas periurbanas y que los socios de estos sistemas puedan tener el control sobre el servicio, en particular en lo que se refiere a las tarifas. Sin embargo, hay varias observaciones que se puede hacer al respecto.

Una de las primeras limitaciones que vemos en los casos estudiados es el tema de los costos. Como se puede ver en la tabla, los costos que implica un sistema autogestionado son bastante elevados. Si bien

existen excelentes estudios sobre el tema de las tarifas (Quiroz, 2009), haría falta un análisis de los costos “ocultos” que son cubiertos por los socios del sistema. Paradójicamente, mientras más precario es el sistema, mayores son los costos. En el extremo de quienes asumen menores costos por el servicio, están los usuarios del sistema municipal de agua (SEMAPA), quienes solo deben pagar la tarifa para recibir el servicio (no asisten a reuniones, no hacen trabajos comunitarios, etcétera, es decir que los costos ocultos son nulos). Quienes gozan de este servicio son precisamente las familias que tienen mayores o medianos ingresos, que viven en el centro o en la zona norte de la ciudad. Como afirma Bakker (2008: 239), Cochabamba es el ejemplo de que los servicios “públicos” son privilegio de una élite.

Los usuarios de los sistemas autogestionados deben asumir los costos operativos, de infraestructura, etcétera, que si bien son los más visibles, no son los únicos, puesto que los costos del nivel colectivo son, posiblemente más importantes para mantener el sistema. Una de las críticas más fuertes que hace Bakker sobre “lo comunitario” de los sistemas autogestionados es precisamente que se asume que “la comunidad puede resolver el problema de la provisión de agua” (2008: 246). En este punto, añadiríamos que se asume que “la comunidad” de por sí tiene la capacidad de gestión en el nivel colectivo; es decir, que tiene la capacidad y la voluntad de establecer adecuadamente las reglas que hagan posible el funcionamiento del sistema. Este supuesto no tiene ningún asidero. Seguramente esta capacidad se irá adquiriendo a lo largo de varios años, con la experiencia en el funcionamiento de un sistema, etcétera. Sin embargo, el que no se tenga la suficiente capacidad en el ámbito de la gestión colectiva elevará los costos: la gente debe asistir a más reuniones, surge mayor número de conflictos, errores en este nivel pueden llevar a desastres en el nivel operativo. Por ejemplo, supimos de un caso en el que la nueva directiva de un sistema debía asumir además parte de las actividades operativas. Una de las señoras debía operar las bombas de agua, pero como no tenía conocimiento de cómo hacerlo y como la anterior directiva no había dejado instrucciones claras al respecto, las bombas se quemaron, causando un daño económico a los usuarios.

Finalmente está el nivel de gobernanza, donde la característica de los sistemas comunitarios es su voluntad de autogestión, mientras no haya otra alternativa para abastecerse de agua. El supuesto de que los sistemas comunitarios son una solución al problema del abastecimiento del agua y además el supuesto de su autonomía de gestión implícitamente deja de lado la discusión acerca del papel de Estado en la provisión del servicio y en última instancia el papel del Estado como garante de los derechos sociales y por ende de la condición de ciudadanía.



En este sentido, la autonomía y la autogestión comunitaria son un arma de doble filo, en cuanto dejan en manos de la población y normalmente de la población más pobre, el tema de la provisión de los servicios básicos y de todos los costos y conflictos que ello implica (Bakker, 2008: 246). Se recurre al Estado o a los municipios a lo sumo para canalizar financiamiento para construcción o ampliación de la infraestructura. Por parte del Estado, las metas que se tienen en el tema de la provisión del servicio se reducen a “ampliación de cobertura” y por ende, ejecución del presupuesto en infraestructura (Quispe, 2009). Es decir que la presencia del Estado se hace visible, en algunos casos, en el nivel operativo y solo en el tema de infraestructura. Actualmente desde el Estado se están llevando a cabo programas destinados a procurar la sostenibilidad de las empresas prestadoras de servicios y sistemas comunitarios, pero en el nivel de asesoramiento y apoyo técnico (Ferreira, 2009).

En el nivel ideológico, el discurso de “lo comunitario”, en el caso de Bolivia asociado a “lo indígena”, es el sustento discursivo de este tipo de soluciones. Discurso que es alimentado tanto por las instancias estatales actuales como por las mismas organizaciones de base, como lo vimos arriba. Este discurso, si bien puede servir para legitimar la validez de los sistemas autogestionados, también presupone que lo comunitario (y en algunos casos solo la comunidad) es una alternativa viable para resolver el problema de la provisión de servicios básicos para los más pobres, cargando sobre sus espaldas todo el peso de sostener estos sistemas (además de otras cargas que conlleva ser pobre en las ciudades)<sup>3</sup>.

Consideramos que la lucha de los sistemas comunitarios por su autonomía de gestión imposibilita y justifica una cómoda ausencia del Estado o al menos una presencia muy poco comprometida.

## CONCLUSIÓN

El crecimiento urbano en Bolivia, en particular en el eje central del país, está dando lugar a gran cantidad de asentamientos nuevos, construidos normalmente con el esfuerzo y trabajo de los nuevos vecinos. Uno de los temas fundamentales en cualquiera de estos asentamientos es el de la resolución de la provisión de agua, por la urgencia y por lo fundamental de este servicio.

Ante esta situación, los nuevos vecinos se han tenido que organizar para proveerse del agua por cañería de red, además de otros servicios. Este tipo de organizaciones son efectivas, pues significan

---

3 Una extensa crítica al discurso de “lo comunitario” en los sistemas autogestionados se puede encontrar en Bakker, 2008.

una salida a corto plazo para la solución de este problema. Su efectividad radica en que, de una u otra manera, permiten que, pese a la precariedad de la economía de los vecinos, se puedan cubrir los costos de transformación y transacción que este tipo de sistema requiere. El “capital institucional” inicial permite cubrir los costos de la implementación del sistema (la OTB constituida, gente activa de la zona, gente con experiencia organizativa, ONG, iglesias, etcétera); tanto los costos visibles como los costos ocultos son cubiertos por medios no monetarios (asambleas, trabajo *ad honorem*, trabajos comunitarios, etcétera) y monetarios (aportes, donaciones, etcétera).

Sin embargo, los costos de transformación y transacción pueden ser muy altos, cuando el “capital institucional” es insuficiente para afrontarlos de forma eficiente. Cuando decimos muy altos, nos referimos también a aquellos que son cubiertos por una economía no monetaria (trabajos comunitarios, asambleas, reuniones, acciones de tipo político partidario, etcétera): este tipo de actividades normalmente no son consideradas como un “costo”, pero a la larga su peso es sentido por los usuarios y no se puede sostener por mucho tiempo.

Siguiendo la propuesta de Ostrom, mientras el capital institucional es mayor, menores serán los costos de transformación y transacción. Los sistemas comunitarios, por tanto, deben incrementar su “capital institucional” para llevar al óptimo los costos de transformación y de transacción en todos los niveles analizados (operativo, colectivo y constitucional). Solo de esta manera tendrán éxito y serán sostenibles.

Una de las posibilidades para reducir los costos mencionados es la vía asociativa. Pero cabe preguntarse cuál es la razón por la que este tipo de iniciativas no llega a prosperar. Una de las razones puede ser que los sistemas comunitarios buscarán su independencia de gestión mientras esta les garantice el control sobre las tarifas (costos directos de transformación) y la operación del sistema. Considero que cualquier iniciativa de transferir la administración del sistema y la infraestructura misma será resistida mientras no garantice que las tarifas serán bajas, que el servicio será aceptable, etcétera.

Uno de los aspectos más importantes en el análisis del caso de los sistemas es el considerar su heterogeneidad y sus posibilidades reales en cada caso. En algunos casos, la vía de solución ante su insostenibilidad será el fortalecimiento del sistema, en otros, la vía asociativa, etcétera. Pero plantear una sola alternativa para todos llevará a fracasos. Este tipo de asociaciones deben demostrar tener un capital institucional suficiente como para ofrecer alternativas que permitan disminuir los costos de transformación y de transacción.

Cuando las posibles soluciones inciden solo en las actividades de transformación (por ejemplo, mayor eficiencia en los cobros o contra-

tar un plomero para varios sistemas, etcétera) normalmente elevarán los costos de transacción y viceversa (cuando, por ejemplo se quiere crear instancias *supra* sistemas, para incidir en políticas públicas, etcétera) los costos de operación pueden no elevarse, pero al menos ser iguales. Por tanto, las alternativas de sostenibilidad de estos sistemas deben incidir en ambos ámbitos.

Las acciones de intervención, entonces, deben tener en cuenta tanto los niveles en los que se llevan a cabo las actividades, como el tipo de costos que implica cada una de estas actividades y el modo cómo los mismos son cubiertos por las asociaciones. Cuando una medida de intervención efectivamente reduce los costos de transformación y de transacción y logra el objetivo del sistema (la provisión del servicio), entonces los socios no solo la aceptarán, sino que incluso se apropiarán de la misma.

Lo que planteamos en conclusión es que las diferentes acciones de intervención en el sector de provisión de agua potable mediante sistemas autogestionados deben tener en cuenta dos aspectos principales. En primer lugar, que los sistemas autogestionados son un tipo de respuesta provisional y transitoria ante el problema de la provisión de agua potable, debido a que este tipo de soluciones carga sobre las espaldas de los individuos más pobres las responsabilidades estatales. Por tanto, se esperaba del Estado en sus distintos niveles que pueda ofrecer más bien respuestas que ayuden a superar un tipo de servicio basado en la autogestión.

El segundo elemento a ser tomado en cuenta es que la intervención del Estado u otras instituciones debe tomar en cuenta la diversidad y variedad de situaciones en las que funcionan estos sistemas autogestionados para intervenir en cada caso. Sin embargo, las distintas acciones de intervención deben tomar en cuenta que cada sistema tiene características distintas y que los procesos de intervención deben atender sea a disminuir los costos que recaen sobre la comunidad, sean de transformación o transacción. Y estos procesos de intervención deben apuntar, a largo plazo, a superar los esquemas autogestionarios. Esto quiere decir que los costos de transacción se reducen al mínimo, y que los costos de transformación son paulatinamente asumidos por las instancias públicas, de modo que también se vean reducidos al mínimo y el servicio sea accesible para los más pobres.

Finalmente, podemos decir que los sistemas comunitarios son una forma de participación política de los vecinos en cuanto son instancias de organización y acción colectiva para la resolución de un problema urgente como es el de la provisión de agua a los hogares. Sin embargo, esta acción se reduce a resolver un problema local, e incluso barrial sin que a partir de estas instancias se pueda cuestionar un

modelo de economía y sociedad que produce y reproduce la pobreza. Por su parte, las organizaciones intermedias, como las asociaciones o federaciones de sistemas comunitarios, están abocadas a mejorar los mismos, sin salir de la lógica de exclusión que precisamente los genera. Quizás la tarea de estas organizaciones sea empezar a plantear cuestionamientos y alternativas de mayor alcance. Esto es, una política urbana coherente, planes de asentamiento, políticas productivas que generen posibilidades reales de subsistencia (empleo digno, trabajo bien remunerado, etcétera). Es necesario salir de los enfoques sectorializados y de las acciones paliativas para plantear propuestas que cuestionen la raíz misma de las medidas de corte liberal, como la eliminación de las políticas sociales de las políticas de Estado, consecuencia de las cuales son los sistemas autogestionados. Los sistemas comunitarios, por su poder de convocatoria y por su amplia presencia en importantes sectores urbanos, pueden convertirse un capital social necesario para gestar cambios estructurales en la sociedad nacional, de modo que el Estado se convierta efectivamente en el garante de los derechos de los ciudadanos.

### BIBLIOGRAFÍA

- Achi, Amonah y Kirchheimer, Rebeca 2006 "Innovar para alcanzar el derecho humano al agua en la zona sur de Cochabamba" en Quiroz, Franz; Faysse, Nicolás y Ampuero, Raúl (comps.) *Apoyo a la gestión de comités de agua potable* (Cochabamba: Centro AGUA, UMSS).
- Antequera, Nelson 2007 *Territorios urbanos: Procesos de crecimiento urbano y dinámica socio económica y cultural de la zona sur de Cochabamba* (Cochabamba: Cedib / Plural).
- Antequera, Nelson 2008 *Cuando el río suena... Gestión de los recursos hídricos, procesos de urbanización y resolución de conflictos en los valles* (La Paz: Fundación UNIR BOLIVIA) informe de investigación.
- Asica-Sur 2009a *Yaku al sur, informe especial* (Cochabamba: Asica-Sur).
- Asica-Sur 2009b *Gestión comunitaria del agua en la zona sur de Cochabamba* (Cochabamba: Asica-Sur).
- Bakker, Karen 2008 "The Ambiguity of Community: Debating Alternatives to Private-Sector Provision of Urban Water Supply" en *Water Alternatives*, 1(2).
- Calla, Ricardo 1999 "Indígenas, Ley de Participación Popular y cambios de gobierno en Bolivia 1994-1998" en Assies, W.; Van der Haar, G. y Hoekema, A. (eds.) *El Reto de la Diversidad* (Zamora: El Colegio de Michoacán).

- Chacón, Cecilia 2009 “Visión andina del agua en la nueva Constitución” en Antequera, Nelson (ed.) *Taller Nacional del Agua. Memoria* (Cochabamba: Centro AGUA, UMSS).
- Faysse, Nicolas et al. 2007 “Supporting local organisations in peri-urban Cochabamba, Bolivia” en <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd67/Peri-urban/conten.pdf>> acceso 5 de octubre de 2008.
- Fernández, Raúl 2002 “La agenda global y la gestión local del hábitat” en <<http://www.urbared.ungs.edu.ar>> acceso 6 de septiembre de 2006.
- Ferreira, Lorena 2009 “La sostenibilidad de los servicios en agua potable y saneamiento básico” en Antequera, Nelson (ed.) *Taller Nacional del Agua. Memoria* (Cochabamba: Centro AGUA, UMSS).
- Garay, Alfredo 2002 “Dimensión territorial de lo local” en <<http://www.urbared.ungs.edu.ar>> acceso 5 de noviembre de 2006.
- Grandydie, Abraham y Tinta, Rosario 2006 “Experiencia de la gestión de sistemas comunitarios de agua potable de la zona sur del municipio de Cochabamba” en Quiroz, Franz; Faysse, Nicolás y Ampuero, Raúl (comps.) *Apoyo a la gestión de comités de agua potable* (Cochabamba: Centro AGUA, UMSS).
- Keetelaar, Evelyn y Scurrah, Natalia 2003 *Las visiones y percepciones de los diferentes actores sobre la gestión actual de agua en Tiquipaya y Colcapirhua* (Cochabamba: Centro AGUA, UMSS).
- Ledo, María del Carmen 2002 *Urbanization and Poverty in the Cities of the National Economic Corridor in Bolivia. Case Study: Cochabamba*. (Delft: Delft University Press).
- Ledo, María del Carmen 2006 “Tiquipaya: urbanización e infraestructura urbana” en Centro AGUA *Experiencias del proyecto Negowat en Bolivia 2003-2006* (Cochabamba: Centro AGUA, UMSS) formato CD.
- Ostrom, Elinor 1992 *Diseño de instituciones para sistemas de riego auto-gestionarios* (San Francisco: ICS Press).
- Ostrom, Elinor; Gardner, Roy y Walker, James 1994 *Rules, Games and Common-pool Resources* (Michigan: University of Michigan Press).
- Quiroz, Franz 2006 “Contexto general del Municipio de Tiquipaya” en NEGOWAT *Experiencias del proyecto Negowat en Bolivia* (Cochabamba: Centro AGUA, UMSS).
- Quiroz, Franz 2009 “¿Podemos financiar el derecho humano al agua? Análisis de tarifas del servicio de agua y alcantarillado

sanitario en Cochabamba-Bolivia”, Tesis de maestría (Ámsterdam: CEDLA).

Quispe, Felipe 2009 “Informe de avance sobre agua potable y saneamiento” en Antequera, Nelson (ed.) *Taller Nacional del Agua: Memoria* (Cochabamba: Centro AGUA, UMSS).

United Nations 2006 *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision* (Nueva York: Department of Economic and Social Affairs, Population Division).

Nicolás Dallorso\*

## **LA EMERGENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN LA RED DE *MANZANERAS Y COMADRES* DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA**

### **INTRODUCCIÓN**

En el presente artículo describimos y analizamos las continuidades y rupturas existentes en las prácticas de las *manzaneras* y *comadres* a partir de la nueva modalidad de ejecución del Plan Más Vida-Comadres de la Provincia de Buenos Aires, de la República Argentina, que introduce un sistema de subsidio no remunerativo a las familias beneficiarias a través de la entrega de una tarjeta electrónica destinada a la compra de alimentos.

Esta intervención nutricional materno-infantil comienza a instrumentarse en 1994 y llega a desplegar una red de trabajadoras vecinales que supera las 40 mil mujeres voluntarias. Si bien una de las características distintivas del programa fue la identificación del agente del acto de asistencia, en este caso, la presidenta honoraria del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, Hilda González de Du-

\* Licenciado en Ciencia Política, Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Magíster en Políticas Sociales. Docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Becario doctoral del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).

halde<sup>1</sup>, a más de una década de su creación y habiendo habido distintos recambios en las autoridades provinciales, la red de *manzaneras* y *comadres* se mantiene y continúa en funcionamiento.

El desarrollo de los fundamentos, líneas de acción y problematización de la cuestión social del programa nutricional estudiado nos permite sostener que en él se articulan de un modo muy particular racionalidades políticas neoliberales y neoconservadoras. A continuación describimos y analizamos las características centrales de los programas de transferencias monetarias condicionadas y, en especial, los principios de inteligibilidad que se instauran para la compresión de la práctica social a partir de la adopción de la Teoría del Capital Humano, el Enfoque de Capacidades y el Enfoque centrado en la Demanda.

En las conclusiones retomamos el análisis para desarrollar una reflexión que revisa qué características asumen las redes de *manzaneras* y *comadres* y las transferencias monetarias condicionadas como estrategias de *combate contra la pobreza* alternativas desde el Sur. Finalmente exponemos algunos desafíos que presenta la producción de conocimiento crítico desde el Sur en materia de investigación sobre estrategias contra la pobreza.

### UNA RED TERRITORIAL CON ROSTRO MATERNAL

El Plan Vida fue el programa de la Provincia de Buenos Aires destinado a disminuir el impacto de la pobreza en la población materno-infantil que comenzó a instrumentarse en 1994. El programa se caracterizaba por la entrega diaria y personalizada de leche fluida, con refuerzos semanales y mensuales de huevos y cereales, y la distribución de estos alimentos recayó en mujeres voluntarias de cada barrio, denominadas *manzaneras*, quienes atendían cotidianamente, en sus casas, a las madres beneficiarias de esta intervención social. Junto a la entrega de alimentos existía otra línea de acción referida al control de la salud: la trabajadora vecinal era también la encargada de estrechar los vínculos entre los beneficiarios y los centros de salud. A partir de 1997 se comenzó a instrumentar un subprograma del Plan Vida: el Plan Comadres. Este programa complementario estaba dirigido a brindar información y colaborar con el control sanitario de las embarazadas beneficiarias del Plan Vida y su objetivo principal era disminuir el riesgo de morbilidad materno infantil. De esta

---

1 Docente y dirigente política del Partido Justicialista. Esposa del dirigente político del Partido Justicialista Eduardo Duhalde. Durante su gobernación, ocupó los cargos de presidenta honoraria del Consejo Provincial de la Mujer y el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. Fue diputada de la Nación por la Provincia de Buenos Aires y actualmente es senadora de la Nación.



manera, gran parte de la línea de acción referida al control de la salud, especialmente, en lo referente al acompañamiento de las mujeres embarazadas y a la distribución de ajuares para los recién nacidos quedó en manos de otras mujeres voluntarias, denominadas *comadres*. La última línea de acción que postulaba el programa se refería a la promoción comunitaria; en este sentido, se buscaba conformar una red social con capacidad para detectar las problemáticas sociales y para canalizar las soluciones.

Según el diagnóstico de la gestión del gobernador Eduardo Duhalde<sup>2</sup>, la transformación económica, llevada adelante en Argentina por el gobierno nacional del presidente Carlos Menem<sup>3</sup> a partir de 1989, había sido necesaria, pero había golpeado a las familias de los sectores populares: los niños estaban desprotegidos y la autoridad de los padres había sido corroída por el desempleo y la pobreza; el *fundamentalismo neoliberal* se había convertido en moralmente degradante y socialmente corruptor, atomizador y anómico. Como señalaba el gobernador Duhalde en 1997: “Para mi manera de ver, la forma más segura y efectiva de movilizar al pueblo en defensa de sus intereses en cualquier época o circunstancia, es movilizar a las familias, porque es la única institución que conserva su capacidad de actuar en cualquier situación social. [...] No tengamos dudas: ‘las familias unidas y en acción’ constituyen una fuerza moral, económica y operativa de enorme magnitud” (Duhalde, 1997 citado en Masson, 2004: 87). Por lo tanto, era necesario fortalecer a las familias y afianzar la autoridad de los padres. En este sentido, el fundamento del Plan Vida puede ser vinculado a las particularidades de la política social conservadora, que se opone al individualismo y al liberalismo y que concede derechos sociales pero condicionados a la moral o a la lealtad de los asistidos.

Al momento de asumir Duhalde como gobernador de la Provincia de Buenos Aires, existían dos estructuras institucionales que se abocaban a la mujer: por una parte, el Consejo Provincial de la Mujer y, por otra, la Dirección de la Mujer. El Consejo Provincial de la Mujer

---

2 Abogado y dirigente político del Partido Justicialista. Ocupó la vicepresidencia de la Nación durante el primer mandato de Carlos Saúl Menem, aunque renunció a este cargo para asumir como gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Fue gobernador de la Provincia de Buenos Aires durante dos períodos consecutivos (1991-1995 y 1995-1999). Fue presidente interino de la República Argentina, por aplicación de la Ley de Acefalía, entre 2002 y 2003.

3 Abogado y dirigente político del Partido Justicialista. Fue presidente de la Nación durante dos períodos consecutivos (1989-1995 y 1995-1999). Durante su gobierno introdujo importantes reformas neoliberales en consonancia con los principios del Consenso de Washington.

tenía como finalidad redefinir las políticas destinadas a las mujeres y revertir las situaciones de discriminación de género. Este Consejo desarrollaba su labor desde una concepción que no vinculaba a la mujer con la familia (ni con la maternidad) ni, tampoco, entendía que las situaciones sociales injustas que atravesaban numerosas mujeres pudieran ser resueltas únicamente desde la *acción social*. En este sentido, el Consejo Provincial de la Mujer no atendía casos personales sino que generaba programas de capacitación comunitaria sin distribución de recursos materiales. Por su parte, la Dirección de la Mujer, en la órbita del Ministerio de Acción Social, sí se abocaba principalmente a la atención de pedidos particulares, que eran recibidos personalmente por funcionarias de la Dirección. Mientras que el Consejo Provincial de la Mujer promovía, en diferentes niveles, el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, la Dirección de la Mujer se orientaba por una visión más ligada a una tarea de filantropía de corte oficial.

Entre las primeras decisiones del gobernador Duhalde, debemos señalar la unificación del Ministerio de Salud y el de Acción Social, suprimiendo la Dirección de la Mujer (Ley 11.175) y la reestructuración orgánica del Consejo Provincial de la Mujer. Por el Decreto 1467/92, se modifica la estructura del Consejo Provincial de la Mujer y se redefinen los objetivos y acciones del organismo. Cabe destacar dos de los cambios realizados. Primero, a partir de la gestión presidida por la esposa del gobernador, Hilda “Chiche” González de Duhalde, el Consejo Provincial de la Mujer redefinirá a la mujer a partir de sus relaciones: la mujer junto al hombre, la mujer base de una familia oponiéndose al supuesto *individualismo feminista* de la anterior gestión. En segundo lugar, este gobierno, sumará a la gestión de los programas de capacitación dirigidos a mujeres la *acción social directa*, es decir, la atención de pedidos personales. Como señalara la presidenta del Consejo Provincial de la Mujer, Hilda “Chiche” Duhalde, “la ideología de la gestión que se inició en el año 1991 se caracterizó por enmarcar los problemas sociales, no como hechos aislados sino como cuestiones que nos atañen a todos y que deben considerarse en todas sus dimensiones, tanto económicas como familiares y sociales [...] desde el principio, se trabajó sobre dos ejes: generar políticas públicas y fortificar desde todos los lugares posibles ese misterio creativo por excelencia en donde el hombre se hace persona: la familia” (González de Duhalde, 2002: 40). En consonancia con este diagnóstico que afirmaba la necesidad de defender a las familias populares, el Plan Vida buscó fortalecer también, como se dijo, el rol de la mujer a partir de sus relaciones: la mujer en tanto madre y la mujer como pilar fundamental de una familia.

A su vez, el Plan Vida tenía, para sus impulsores, una cualidad insoslayable: se enraizaba en el entramado cultural del peronismo. No solo la asistencia social ya era un modelo disponible en el campo de sentido de los sectores populares, sino que esta iniciativa podía reivindicar una fuerte cuota de legitimidad porque suponía una *performance* de Eva Perón. Siguiendo a Javier Auyero (2001), entendemos que esta *performance* es un conjunto de prácticas mediante las cuales las *manzanas* se presentan a sí mismas y a sus actividades en interacciones públicas y que, a su vez, esta presentación actualiza, representa y reinventa la figura de Evita. En este caso, la figura de Eva Perón que se reactualiza “no es la imagen codificada en el mito negro del anti-peronismo ni la Eva revolucionaria de la izquierda peronista, sino la de la ‘Dama de la Esperanza’” (Auyero, 2001: 152). De este modo, la propuesta del Plan Vida se convirtió en una herramienta valorada por el duhaldismo para afianzar sus vínculos con los sectores populares y para diferenciarse del presidente Menem, al interior del justicialismo, apelando a la figura legítima de Eva Perón. En el mismo sentido, Masson caracteriza a la red de trabajadoras vecinales como “miles de Evitas” (2004: 99).

Es de esta manera que el lanzamiento del Plan Vida en agosto de 1994 fue, por una parte, la respuesta asistencial que el gobierno provincial adoptó para paliar las carencias de un sector de la población que, en el escenario de mediados de la década del noventa, se encontraba en condiciones de vulnerabilidad como consecuencia del ajuste estructural que llevó adelante el gobierno nacional y, por otra parte, fue considerada por Duhalde como una intervención estratégica para poder presentar su proyecto político como alternativa superadora del menemismo en el mediano plazo. El Plan Vida se recortó sobre una problematización de la cuestión social que articulaba una trama argumentativa que escenificaba privilegiadamente la gravedad de la situación social del Conurbano Bonaerense y alertaba sobre los *riesgos* que esta situación entrañaba a partir de la alta concentración de población total, los índices en aumento de población con Necesidades Básicas Insatisfechas, el virtual colapso de servicios y la creciente confrontación social.

Entre marzo y abril de 1994 tienen lugar otras importantes reformas en la estructura de la administración gubernamental de la Provincia de Buenos Aires. En este período las acciones de la Subsecretaría de Organización Comunitaria son asumidas por el Consejo Provincial de la Mujer (Decreto 473/94). El traslado de esta última subsecretaría al Consejo presidido por “Chiche” Duhalde marcó el punto de inflexión a partir del cual todas las intervenciones sociales de la provincia durante la gestión duhaldista iban a concentrar-

se en un organismo dirigido por mujeres<sup>4</sup>. De este modo, la política social provincial se convirtió en una política con *rostro femenino*. Y no cualquier rostro femenino, sino el ícono de la mujer-madre, de la mujer-compañera de su esposo. La asociación entre mujer y madre conformó el universo de significado socio-político sobre el que se reportaron todas las intervenciones sociales de la gestión duhaldista. En este sentido y siguiendo a Estela Grassi (Cfr. 2003: 262) es que podemos señalar que el desarrollo del Plan Vida tiene una racionalidad particularista, puesto que esta intervención entiende que la asistencia social es un recurso de poder de uso discrecional; aun cuando supone un sentido de justicia en la acción porque su distribución no es aleatoria. También esta autora remarca como característica distintiva del Plan Vida la identificación del agente del acto moral de asistencia, en este caso el gobernador y su esposa.

La última transformación institucional que consolida la estructura burocrático-administrativa desde la cual se instrumentó el Plan Vida fue la creación del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano en reemplazo del Consejo Provincial de la Mujer en diciembre de 1995 (Ley 11.737).

La propuesta de fortalecimiento moral de la familia se materializó, entonces, a partir de la apelación a una identidad femenina esencializada en su rol materno: la convocatoria a las mujeres de los sectores populares para defender a sus hijos fue un elemento central del discurso político del gobernador y su esposa. Este discurso consideraba a la labor de la trabajadora vecinal una extensión de su rol *natural* de madre lo que, por supuesto, clausuraba toda posibilidad de cuestionar la feminización del trabajo de reproducción social al interior de la familia. Como afirma Laura Masson, en referencia a la feminización de la acción social, “la asociación de las mujeres con los ‘problemas sociales’ está vinculada a la idea de que existe una capacidad natural de las mismas para resolverlos” (Masson, 2004: 83).

De este modo, una de las características distintivas del Plan Vida fue el despliegue de este dispositivo de intervención territorial particular: la extensión de una amplia red de vecinas voluntarias encargadas de llevar adelante cotidianamente las acciones que el Plan contemplaba: entrega de la leche y un complemento nutricional a los niños hasta el ingreso escolar; a las mujeres embarazadas y a las no-

---

4 Podemos ilustrar esta transformación en el discurso del gobernador anunciando esta transferencia el día 8 de marzo de 1994, Día Internacional de la Mujer: “hemos tomado una iniciativa que considero histórica: todo lo que sea acción social de la Provincia de Buenos Aires pasa a ser coordinado por las mujeres bonaerenses, nucleadas en el Consejo Provincial de la Mujer”. Revista *Codo a Codo*, Consejo Provincial de la Mujer, Año 1, N° 2, agosto, 1994 (citado en Masson, 2004: 85).

drizas; detección de las mujeres embarazadas y su acompañamiento en los controles de gestación. Para ello fue necesaria la convocatoria y selección de mujeres residentes en los barrios donde se implementara el Plan que se ofrecieran a realizar estas tareas. Una vez seleccionada la trabajadora vecinal, esta asume la responsabilidad de atender una zona que comprende entre cuatro a diez manzanas y se designa su domicilio particular como *boca de expendio* para la distribución de los alimentos. Es en este sentido que el trabajo de Founier y Soldano (2002) analiza la transformación identitaria de las *manzanas* del Plan Vida en su relación simultánea con el Estado y sus vecinos. Las autoras sostienen que estas mediadoras tienen un estatuto doble: por un lado, son “representantes” de la población objetivo y, por el otro, son la “cara visible” del Estado en el barrio.

El Plan Vida, que fue la política vertebral del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, se organizó sobre la base de una estrategia de doble focalización: se implementó en radios censales de los 51 distritos más populosos de la Provincia de Buenos Aires en los que se registraba un porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas superior al 40% y al interior de esas áreas se identificaron a los hogares que contaban con mujeres embarazadas, nodrizas y/o niños hasta el ingreso escolar.

Con respecto a la ejecución del programa, se adoptó el modelo descentralizado: el gobierno provincial era el responsable de conducir, coordinar y establecer los criterios generales de funcionamiento y gestión, mientras que en el nivel local la instrumentación dependía de las Unidades Ejecutoras Municipales. En consonancia con las reorientaciones conceptuales que guiaron las reformas de la política social en América Latina, la gestión descentralizada buscó ser una garantía *per se* de la eficiencia en la asignación de recursos, no obstante lo cual, el grado de decisión, autonomía y discrecionalidad para los niveles menores fue limitado, con lo que el rol de los gobiernos locales como actores políticos relevantes de la intervención social quedó reducido.

Dentro de los procesos de recepción y apropiación de los dispositivos de gestión presentes en la agenda regional de las políticas de *combate a la pobreza* de la década de los noventa cabe mencionar la relevancia que en la ejecución del Plan Vida tuvieron la convocatoria a la participación de la sociedad civil y el fortalecimiento de los liderazgos comunitarios de las mujeres. En este sentido, la instrumentación del programa descansó en el trabajo voluntario de miles de mujeres de los sectores populares, con lo que la participación invocada implicó en la práctica, como en muchos otros casos, el trabajo no remunerado en el programa asistencial. Otro elemento a tener en cuenta es la cuestión del rol de las mujeres en este proceso de participación, que actúa

responsabilizando a los sujetos por su propia condición; por ejemplo, en materia de alimentación, se asume acríticamente que es la mujer quien debe asumir el papel principal en la provisión de nutrientes al núcleo familiar.

El Plan Vida continuó prácticamente sin modificaciones durante el gobierno de Carlos Ruckauf<sup>5</sup>. Tras la crisis institucional de fines de 2001, la Asamblea Legislativa nombró como presidente de la Nación a Eduardo Duhalde para culminar el mandato de Fernando De La Rúa. Con la asunción de Duhalde, Carlos Ruckauf pasó a ser ministro del Exterior de la Argentina y su anterior cargo fue ocupado por el vicegobernador, Felipe Solá<sup>6</sup>.

Durante el inicio de la administración de Solá, el Plan Vida transitó un proceso de distintas reformulaciones. En primer lugar, se disolvió el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y el organismo responsable del programa pasó a ser el flamante Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo. El Plan Más Vida, que es el nombre que adquirió el programa tras esta reformulación, fue lanzado en febrero de 2003, tras una experiencia fallida que intentó reemplazar la entrega directa de los alimentos por vales para su compra, llamados *Vale Vida*. Este vale consistía en un bono que recibían los responsables adultos inscriptos en el Plan Vida. Cada familia beneficiaria percibía a través de la *manzanera* la ración de leche que estaba fijada anteriormente, pero dejaba de recibir las prestaciones semanales y mensuales de alimentos y a cambio de ello obtenía mensualmente un talonario de *Vale Vida* por un valor de 20 patacones<sup>7</sup>. Numerosos problemas de gestión se habían sucedido en los cuatro meses de instrumentación de la entrega de vales: errores en el padrón, conflictos con los empresarios minoristas y mayoristas que no aceptaban los vales al valor emitido, falta de capacitación

---

5 Dirigente político del Partido Justicialista. Ocupó la vicepresidencia de la Nación durante el segundo mandato de Carlos Saúl Menem (1995-1999). Elegido gobernador de la Provincia de Buenos Aires en 1999, ejerció dicho cargo hasta su renuncia en diciembre de 2001.

6 Ingeniero Agrónomo y dirigente político del Partido Justicialista. Ocupó el cargo de vicegobernador de la Provincia de Buenos Aires durante la gobernación de Carlos Ruckauf (1999-2001). En enero de 2002, tras la renuncia de Ruckauf, asume como gobernador de la Provincia de Buenos Aires (2002-2003). En 2003 es reelegido como gobernador por el período 2003-2007.

7 Patacón fue la denominación que se le dio a una serie de bonos de emergencia (técnicamente llamados Letras de Tesorería para Cancelación de Obligaciones), emitidos entre 2001 y 2002, mediante la Ley 12.727, en la Provincia de Buenos Aires, durante el gobierno de Carlos Ruckauf. Fueron emitidos y circularon como una moneda paralela, para paliar la enorme crisis financiera y económica que se produjo en la Argentina en 2001.

previa a las *manzaneras* y los equipos locales para la distribución de los talonarios, falta de colaboración de las trabajadoras vecinales, que veían en la nueva modalidad un recorte a su rol en el programa y, además, una relación de tensión con la conductora histórica del programa, Hilda “Chiche” Duhalde<sup>8</sup>, quien desaprobaba la transformación (Cfr. Ilari, 2005).

El Plan Más Vida implicó el regreso de las prestaciones tradicionales del Plan Vida al darle continuidad al trabajo voluntario de *manzaneras* y *comadres*. Sin embargo, introdujo algunas modificaciones con respecto al Plan Vida tradicional como, por ejemplo, el aumento del grado de focalización a partir de una reformulación en las prestaciones alimentarias de acuerdo con grupos de vulnerabilidad nutricional. Asimismo, el Plan Más Vida-Comadres reemplaza el eje *promoción comunitaria* y lo sustituye por uno de mayor amplitud, denominado *educabilidad*.

De esta manera es que entendemos que articulando de un modo muy particular racionalidades neoliberales y neoconservadoras, las ideas prevaletentes a lo largo de todo el desarrollo del Plan Vida y Plan Más Vida-Comadres fueron: a) propiciar una iniciativa moralizadora basada en una construcción de la feminidad vinculada a la maternidad; b) privilegiar la *acción social directa*, es decir, la atención de pedidos individuales y la entrega cotidiana y personalizada de alimentos; c) establecer una política *con rostro*; d) fortalecer la familia para evitar *riesgos sociales* y e) instrumentar el programa a partir de la focalización, la descentralización, el empoderamiento y un especial uso de la participación comunitaria.

## UN SUBSIDIO MONETARIO CONDICIONADO

A partir de marzo de 2008, el Plan Más Vida-Comadres introduce, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los beneficiarios, un sistema de pago de un subsidio no remunerativo a las familias beneficiarias a través de la entrega de una tarjeta electrónica destinada exclusivamente a la compra de alimentos. Se reemplaza así una de las características paradigmáticas del Plan: la entrega cotidiana de alimentos por parte de las trabajadoras vecinales. Esta transformación que se encuentra en la actualidad en pleno desarrollo modifica radicalmente las condiciones materiales de las relaciones entre los actores intervinientes en la ejecución de esta política asistencial.

---

8 En esa coyuntura política, Hilda “Chiche” Duhalde ejercía el cargo de presidenta honoraria del Consejo Coordinador de Políticas Sociales Nacional, función que desempeñó entre enero de 2002 y mayo de 2003 durante la presidencia interina de su marido.

Aun cuando las tesis neoliberales más ortodoxas en materia de focalización y políticas de *combate contra la pobreza* han sido fuertemente cuestionadas y han perdido terreno en la propia agenda de los organismos internacionales de crédito, esto no significa que hayan sido superadas en general como propuesta para América Latina y el Caribe (Cfr. Sojo, 2007). Es más, en los últimos años se ha inaugurado una nueva fase en materia de focalización y diseño de políticas de *combate contra la pobreza* con la inclusión de la Teoría del Capital Humano como fundamento de los llamados programas de transferencias monetarias condicionadas. Estos programas plantean el otorgamiento de un subsidio monetario con condicionalidades relacionadas principalmente con la inversión en capital humano, mediante acciones de educación, nutrición y salud de niñas, niños y jóvenes.

Las consecuencias sociales de las crisis económicas de mediados y finales de la década de los noventa y de los programas de ajuste estructural en América Latina dinamizaron el debate que permitió un nuevo enfoque en materia de políticas de *combate contra la pobreza*. Los programas de transferencias monetarias condicionadas proveen dinero a familias pobres a condición de que estas cumplan acciones demostrables, generalmente vinculadas con la asistencia escolar y/o el control regular de la salud de los niños, niñas y jóvenes. Se trata de combatir la deserción escolar, la repitencia escolar y la inserción prematura y precaria en el mercado de trabajo de niñas, niños y jóvenes. Para que esta tarea sea eficaz, se involucra a otros miembros de la familia, sobre todo a las mujeres. En cuanto al rol que estas desempeñan en estos programas, es importante señalar que muchos de ellos entregan el subsidio a la figura femenina del hogar y, además, las mujeres tienen gran responsabilidad en las tareas que el programa exige a las familias como contrapartida.

Entendemos que los programas de transferencias monetarias condicionadas cuya titularidad recae en la mujer-madre del hogar, al regular y conformar patrones diferenciados de reproducción social, intervienen en y producen lo doméstico, sin que ello implique una producción/creación lineal ni automática, sino, al menos, tensionada. Creemos relevante analizar esta transformación a partir de los procesos de *maternalización de las mujeres* (Nari, 2004), es decir, aquellos que refuerzan una identidad femenina vinculada a la maternidad. La titularidad en la mujer-madre produce una tensión entre las responsabilidades adicionales que se les asignan a las mujeres dentro de la familia para poder cobrar la transferencia monetaria y el mayor grado relativo de autonomía que esa asignación brinda a las mujeres en el marco del espacio doméstico. De todas maneras, es oportuno señalar que, si bien el acceso a un ingreso y los diversos grados de independen-



cia económica contribuyen a establecer diferencias en la capacidad de negociación que tienen los miembros de la familia, la persistencia de estructuras patriarcales relativiza el impacto de estas medidas.

Los rasgos característicos que comparten estos programas en la región son: la transferencia de dinero, la imposición de condicionalidades, la no adopción del modelo del seguro social y su esquema contributivo, el abandono de la entrega de beneficios en especies (como alimentos, vestimenta y materiales de construcción, entre otros), la focalización destinada a familias pobres con hijos menores y la titularidad del programa en la madre. Dentro de las principales diferencias que tienen entre sí los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe se pueden señalar: el monto del beneficio, las condiciones para el acceso, la duración en el programa, los sistemas de identificación de los beneficiarios, la forma de financiamiento, entre otros (Cfr. Cohen y Franco, 2006; Fonseca, 2006; Marchionni y Conconi, 2008). No obstante lo cual, los principios básicos de los programas de transferencias monetarias condicionadas son la Teoría del Capital Humano, el Enfoque de Capacidades y el Enfoque centrado en la Demanda (Gómez-Hermosillo Marín, 2006).

La Teoría del Capital Humano, desarrollada a partir de la década del sesenta por Theodore Schultz y por Gary Becker, se centra en el estudio de la asignación de recursos escasos para fines alternativos. Esta teoría busca conocer y analizar el modo en que el agente económico (el trabajador individual) utiliza los recursos de que dispone. En este sentido, esta teoría considera al trabajo como una conducta económica racionalizada y calculada y al capital como un *stock* inmaterial indisociable de su poseedor, que puede ser acumulado y que hace posible una renta futura: el salario. De este modo, el *capital humano* hace referencia al conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos. La educación y la formación son analizadas en términos de inversiones que realizan individuos racionales, con el fin de incrementar su eficiencia productiva y sus ingresos. La Teoría del Capital Humano considera que el agente económico en el momento en que toma la decisión de invertir o no en su educación (seguir estudiando o no) arbitra entre los beneficios que obtendrá en el futuro si sigue formándose y los costos de la inversión (por ejemplo, el costo de oportunidad —salario que deja de percibir por estar estudiando— y los costos directos —gastos de estudio—) (Cfr. Becker, 1983; Capocasale Bruno, 2000).

Por su parte, de acuerdo con el Enfoque de Capacidades, desarrollado a partir de los aportes de Amartya Sen, se hace hincapié en la adquisición de aptitudes, destrezas y habilidades que permitan supe-

rar la pobreza, mediante la inserción social, económica y política. El Enfoque de Capacidades se refiere al desarrollo de la agencia, es decir, la capacidad de una persona para actuar por sí misma e impactar en el mundo, la habilidad de una persona para hacer actos valiosos. Desde esta perspectiva ya no se pregunta por el grado de satisfacción de las personas o por la cantidad de recursos con que cuentan para llevar un tipo de vida u otra, sino por lo que estas personas son capaces de hacer o ser realmente. Para Sen, hay que tener en cuenta no solo la transferencia de mercancías o la dotación de bienes primarios, sino también las características personales relevantes que determinan la capacidad de *conversión* o transformación de esos bienes para alcanzar fines valiosos. Las capacidades deben interpretarse como libertades fundamentales, para conseguir diferentes estilos de vida, diferentes ideas de bien, según lo que cada cual realmente desee y valore racionalmente (Cfr. Sen, 1995; Álvarez Leguizamón, 2005; Pedrajas, 2006; Urquijo Angarita, 2007).

Por su parte, el Enfoque centrado en la Demanda se refiere al hecho de que estas prestaciones monetarias buscan constituirse en subsidios a la demanda para que los pobres tengan acceso a prestaciones de mercado. Los defensores de este enfoque centrado en la demanda consideran que los subsidios de este tipo permiten una mejor focalización de los recursos hacia la población más pobre y estimulan la eficiencia, puesto que se evitan las inequidades y filtraciones de los subsidios a la oferta propios de los prestadores públicos de servicios. Si las prestaciones tradicionales de la asistencia social implicaban la distribución de productos (satisfactores de necesidades básicas) por fuera del mercado, vale decir, equivalían a un proceso de sustracción de ciertos satisfactores de necesidades de los intercambios mercantiles por vía estatal, las transferencias monetarias condicionadas distribuyen poder de compra expandiendo la frontera del mercado. En este sentido, las argumentaciones que justifican los subsidios a la demanda se basan en que el acceso al mercado brinda autonomía a los sujetos, no obstante lo cual debemos señalar que se sobreentiende que también este acceso implica la sujeción de las familias pobres a las disciplinas mercantiles, por medio de las cuales se produce y reproduce la mercantilización de sus necesidades y de los medios para satisfacerlas.

Si bien los programas de transferencias monetarias condicionadas se plantean como la superación del debate entre programas focalizados y programas universales, más adecuado es señalar que estos programas reconocen que la lucha contra la pobreza sobrepasa la focalización reduccionista, propia de las políticas asistenciales propugnadas por el Consenso de Washington, y apuesta por la vin-

culación de programas selectivos con los programas sectoriales, predominantemente de carácter universal, al establecerse condiciones para acceder a los beneficios monetarios. Asimismo, los programas de transferencias monetarias condicionadas reconocen que el carácter multifacético de la pobreza impone políticas integrales y heterogéneas e intervenciones diferenciadas (Sojo, 2007). En lo que se refiere a su inserción en —y su vinculación con— el sistema de políticas sociales nacionales, los programas de transferencias monetarias condicionadas poseen una lógica complementaria —no de contraposición— con la lógica sectorial, puesto que es necesaria una oferta sectorial que haga viable las condicionalidades. Si bien lo característico de estos programas es la preocupación por la demanda, se parte de la base de que existe una oferta de servicios básicos, en especial en educación y salud. La oferta pública, generalmente de carácter sectorial en salud y educación, es esencial para que sean viables las condicionalidades exigidas a los beneficiarios.

Uno de los elementos más innovadores que incorporan los programas de transferencias monetarias condicionadas, en comparación con los programas tradicionales de asistencia, es justamente la condicionalidad exigida. Si los programas tradicionales de *combate contra la pobreza* se basaban en la entrega de productos (bienes y servicios) sin exigir nada en contrapartida, los nuevos programas de transferencias monetarias condicionadas, en consonancia con los lineamientos de la Teoría del Capital Humano y el Enfoque de las Capacidades, van a defender el principio de *corresponsabilidad* entre asistidos y Estados. La corresponsabilidad busca fortalecer la agencia de los pobres comprometiéndolos como partícipes protagónicos del proceso de superación de la desnutrición, la deserción escolar o el trabajo infantil, por ejemplo.

Decididamente, uno de los cambios con mayor visibilidad en el tránsito de los programas tradicionales de *combate contra la pobreza* hacia los programas de transferencias monetarias condicionadas es propiamente la transferencia en dinero y el abandono de la entrega de beneficios en especies. Los propulsores de esta iniciativa argumentan que las transferencias en dinero posibilitan una mayor eficiencia en el consumo dado que las familias pobres conocen mejor sus necesidades y preferencias que el Estado y la fungibilidad del efectivo permite una adecuada asignación de la transferencia a necesidades heterogéneas y cambiantes. Además, las transferencias en dinero reducen los costos administrativos que implican la logística de la distribución y, a su vez, se evita el surgimiento de mercados secundarios, en los que se comercializan los beneficios distribuidos en especie. Asimismo, se facilitan y reducen los costos de las auditorías y controles que suelen

ser más complejos en el caso de la distribución de bienes. Otra de las ventajas de las transferencias monetarias por sobre la distribución en especie, esgrimidas por sus defensores, es que estas transferencias promueven el desarrollo local a partir del fortalecimiento del circuito de la microeconomía barrial. De forma paralela a la extensión de las transferencias monetarias se han adoptado crecientemente el pago de los subsidios a través de medios electrónicos, tales como tarjetas de débito o tarjetas electrónicas de pago. La utilización de medios electrónicos tiene la ventaja adicional de facilitar la implementación de restricciones sobre los tipos de bienes a los que pueden destinarse las transferencias sin la necesidad de recurrir a cupones, por ejemplo la restricción a la compra de bebidas alcohólicas (Marchionni y Conconi, 2008).

Un argumento reiteradamente sostenido por los patrocinadores de las transferencias monetarias y, especialmente, de las transferencias monetarias a través de tarjetas electrónicas, es que estos programas contribuyen a evitar la extensión de prácticas clientelares. La decisión de transferir poder de compra, sin otra mediación que la tarjeta electrónica, dotaría de mayor autonomía a las madres y desmontaría cualquier tipo de relación tutelar informal que corrompiese la distribución de fondos públicos.

Sin embargo, creemos que la sola sustitución del reparto de bienes por la distribución de medios electrónicos de pago no aborda la complejidad que envuelve a las relaciones clientelares. La perspectiva del control social puede ser valiosa para comprender a las relaciones clientelares, puesto que podemos entenderla como una clave de lectura para abordar los procesos tendientes a la naturalización y normalización de relaciones de dominación (Cfr. Pegoraro, 1995). Así, conceptualizamos a las relaciones clientelares como relaciones de dominación complejas y ancladas que implican un reconocimiento recíproco entre los actores que organizan su experiencia (Cfr. Auyero, 1997). Sin embargo, aun cuando las relaciones entre el mediador y el cliente implican un lazo por medio del cual los agentes se reconocen de manera personalizada, los actores sociales que participan en estas relaciones suelen no asumirlas como lazos de dominación. Asimismo, creemos que es necesario problematizar los argumentos que sostienen que es imperioso *despolitizar* las intervenciones sociales del Estado. Estos argumentos entienden a la *política* en un sentido espurio y plantean reemplazarla por acciones racionales técnico-burocráticas. A nuestro entender, la despolitización de la reproducción social tiende a reforzar los vínculos tutelares, degradando así el *status* de ciudadanía de los sujetos.

Desde mediados de la década de los noventa, en América Latina, los programas de transferencias monetarias condicionadas han co-

brado paulatinamente notoriedad. Simultáneamente, los programas asistenciales tradicionales están transformándose masivamente: se abandonan las intervenciones sociales que distribuían beneficios en especie y comienzan a adaptarse a las características de los programas de transferencias de ingresos. Los programas de transferencias monetarias condicionadas más importantes que están siendo aplicados en la región son: el Oportunidades (ex-PROGRESA) de México, implementado en 1997 y renombrado en 2002; el Bolsa-Escuela de Brasil, que se desarrollaba desde mediados de 1990 y que fue integrado a partir de 2003 en el Bolsa-Familia, y el Programa Puente-Chile Solidario de Chile, desarrollado entre 2002 y 2004. En el caso de Argentina, el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de 2002, si bien se trata de un programa relacionado con el fomento del empleo, paulatinamente se fue adaptando a las características de un programa de transferencias monetarias condicionadas. De hecho, el Programa Familias por la Inclusión Social, que se desarrolla desde 2005 —junto con el Seguro de Capacitación y Empleo— como estrategia gradual de salida del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, no exige una contraprestación laboral.

En lo que se refiere a la evolución del Plan Más Vida-Comadres, como hemos dicho, a partir de marzo de 2008, comienza a instrumentarse una nueva modalidad de ejecución del programa que introduce un sistema de pago de un subsidio no remunerativo a las familias beneficiarias a través de la entrega de una tarjeta electrónica destinada a la compra de alimentos (Tarjeta-Alimentos). A su vez, con esta modificación se incorpora la exigencia a las familias beneficiarias de prestar conformidad a un acta compromiso que estipula cumplir con las siguientes tareas: a) cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación para los hijos y controles para las mujeres embarazadas; b) escolarización de todos los niños a cargo; c) participación en las capacitaciones que organice el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, el Municipio y las *manzaneras* y d) informar a las *manzaneras* de cambios de domicilio.

En la nueva modalidad de funcionamiento del Plan Más Vida-Comadres se entrega, al responsable adulto de cada hogar beneficiario del Plan una tarjeta de compra, la cual es utilizable exclusivamente para la compra de alimentos y no es de extracción bancaria. A través del Banco de la Provincia de Buenos Aires, mensualmente se acredita en la tarjeta de cada responsable adulto, un monto determinado por la composición de su hogar, que varía entre \$80 y \$100.

Los objetivos del traspaso a la nueva modalidad, tal como son informados en los documentos oficiales del programa, son: mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias; otorgar a la familia la al-

ternativa de elegir libremente los alimentos, el comercio y los horarios de compra; fortalecer a la Red de Voluntarias (*manzaneras* y *comadres*) como pilares fundamentales en la promoción de derechos y, por último, obtener para los beneficiarios una devolución del Impuesto al Valor Agregado del 5% de las compras.

De este modo, la materialidad del Plan Más Vida-Comadres cambia y lo hace radicalmente. La distribución diaria de leche fluida y mensual de la canasta básica de alimentos a partir de la red de trabajadoras vecinales había sido paradigmática y la característica más visible del funcionamiento del Plan Más Vida-Comadres durante más de una década en los barrios más empobrecidos de la Provincia de Buenos Aires. Esta distribución personalizada, cotidiana y prolongada durante el tiempo posibilitó la estructuración de relaciones y arreglos informales de dependencia y habilitó la emergencia de prácticas de control social informal que intervinieron en la gestión de conflictos domésticos y barriales, como hemos analizado en otro trabajo (Dallorso, 2009). A partir de la nueva modalidad de implementación del programa, seguramente se modificarán marcadamente las relaciones entre las trabajadoras vecinales del programa y las familias beneficiarias. Especialmente, se suprimirán acciones regulares, cotidianas, fuertemente sedimentadas día tras día durante más de una década, como los desplazamientos de las familias hacia la casa de la *manzanera* en busca de la leche y la canasta de alimentos y la entrega, por parte de la *manzanera*, de esa transferencia en especie.

La incorporación de la Teoría del Capital Humano y el Enfoque de Capacidades también permite interrogarnos sobre qué tipo de subjetividades se propugnan a partir de la implementación de los programas de transferencias monetarias condicionadas. Ambos cuerpos teóricos coinciden en el fortalecimiento del rol de la agencia individual en la interpretación de la dinámica social. En este sentido, es pertinente indagar en la operación de traslación de estas racionalidades políticas —principalmente, en términos de lo que es *deseable*— en programas específicos de gobierno —en términos de lo que es *factible* a través de acciones políticas calculadas.

La adopción de la Teoría del Capital Humano por parte de las políticas de *combate contra la pobreza* desencadena nuevos interrogantes en lo que respecta al proceso de construcción de subjetividades valoradas. Si el razonamiento que propone esta teoría, como dijimos, plantea que los trabajadores acuden al mercado de trabajo con niveles distintos de cualificaciones y que estos responden, principalmente, a que los trabajadores han dedicado cantidades distintas de tiempo para su formación, se amplifica un análisis de tipo económico hacia un abanico de factores que determinarían el acceso a distintos tipos

de escolarización, como por ejemplo, se aplica el análisis en términos de *gastos mensurables de inversión* a un conjunto de factores ambientales (salud, nutrición, afecto, composición familiar, etc.) que condicionarían la inversión en capital humano (Cfr. Foucault, 2007).

Entonces, las preguntas que formulamos para abordar esta nueva situación problemática son: ¿qué principio de inteligibilidad instaaura la Teoría del Capital Humano para la comprensión de los comportamientos de los pobres? y ¿qué consecuencias, en términos de responsabilización, acarrea este esquema de percepción de las relaciones sociales?

De acuerdo con la Teoría del Capital Humano, la toma de decisiones en términos de gastos de inversión supone utilidades futuras que justifiquen las acciones actuales. Este tipo de argumentaciones se basan en el enfoque del *individualismo metodológico* propio de la teoría económica neoclásica, por el cual los actores están completamente informados y son perfectamente racionales; sus decisiones individuales son tomadas en función de sus preferencias, que se rigen en definitiva por la maximización de la utilidad. En esta dirección puede comprenderse que, de acuerdo con la Teoría del Capital Humano —al menos en una situación de competencia perfecta—, los pobres lo son porque no han invertido en capital humano, es decir, los pobres serían pobres *por opción*, porque *prefirieron* no invertir en capital humano (tasa de impaciencia o preferencia temporal). De esta manera, como puede verse, los postulados de esta teoría reducen las desigualdades sociales a factores individuales ocultando los aspectos políticos presentes en los procesos de producción de desigualdades sociales. Asimismo, se institucionaliza la desigualdad de partida como carencia del sujeto particular obviando en el análisis la existencia de clases y el conflicto entre estas.

Por su parte, la incorporación del Enfoque de Capacidades propicia la formulación de nuevos interrogantes que, a su vez, contribuyen en la problematización del nuevo escenario abierto por la emergencia de las transferencias monetarias condicionadas. Como habíamos mencionado más arriba, este enfoque tiene sus raíces en el sistema ético-económico propuesto por Amartya Sen. Para este autor, la evaluación del bienestar no debe analizarse centrándose en los bienes o recursos de que disponen o que poseen los individuos sino en las libertades que generan esos bienes o, mejor aun, en las libertades alcanzadas gracias al despliegue de las capacidades de los individuos (Sen, 1995). De este modo, el Enfoque de Capacidades rechaza la identificación del bienestar a través de la renta real de la que dispone una persona o por la posesión de cosas vitales como podría ser el alimento, la vivienda, la asistencia sanitaria o la educación. Para este tipo de análisis, estos re-

cursos solo designan medios que no expresan lo que el individuo logra hacer o ser con ellos. Los dos aspectos constitutivos de este enfoque, que permiten la evaluación y la valoración del bienestar individual, son los *funcionamientos* y las *capacidades*. Ambos son propiedades de las personas. Mientras que los primeros hacen referencia a las cosas que una persona puede hacer, valorar o ser, las segundas aluden a la libertad de conversión o de transformación de los bienes en logros, de los medios en fines.

Así es que una de las críticas que se han hecho a este enfoque hace referencia a su carácter individualista, por considerar que subestima las relaciones y acuerdos sociales como componentes directos del bienestar (Cfr. Dubois Migoya, 2008). En este sentido, creemos que la traslación de este Enfoque de Capacidades en los programas de transferencias monetarias condicionadas acarrea dos dificultades que es necesario precisar: en primer lugar, el hecho de que los Estados se desentiendan de su responsabilidad en el financiamiento de programas que permitan realmente modificar las condiciones de vida de los sectores empobrecidos y que, en cambio, solo destinen exiguos recursos como transferencias monetarias y, en segundo lugar, la cuestión de que los Estados se limiten a promover la responsabilidad y el esfuerzo personal de los perceptores de las transferencias, lo que configuraría prácticamente una política orientada a la auto-gestión de la pobreza.

### **CONCLUSIONES: REVISANDO ALTERNATIVAS DESDE EL SUR**

En las últimas dos décadas en Argentina, en materia de políticas de gobierno de la cuestión social, hemos asistido a un tránsito desde políticas que regulaban el andamiaje de protecciones jurídicas asociadas a la relación capital-trabajo, a partir de intervenciones sobre las relaciones salariales entendiéndolas como vectores centrales de la integración social, hacia un régimen neoliberal de políticas sociales, reduciéndose el rol de estas últimas al de ser subsidiarias en materia de pobreza. A partir de la utilización del dispositivo de la *focalización* como principio articulador, las políticas de *combate contra la pobreza* debían amortiguar el impacto de los programas de ajuste en los grupos más vulnerables de la población. Es en este sentido que el carácter asistencial de las políticas sociales, en el período reseñado, ha adquirido una marcada centralidad, relegando a un segundo plano el interés por las causas de los procesos de empobrecimiento y exclusión social (Cfr. Ezcurra, 1998; Andrenacci, 2002).

A mediados de la década del noventa comienza a observarse un giro en las orientaciones propugnadas por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial en materia de políticas sociales. Estos organismos se apartan del discurso ortodoxo de la teoría del de-



rrame y del Estado mínimo, en los que la pobreza era un problema subordinado y los costos sociales de los programas de ajuste estructural eran *colaterales*, y comienzan a patrocinar la *Gerencia Social Eficiente*, la que entiende que la pobreza es un problema económico prioritario y, en consecuencia, los programas sociales deben interpretarse como inversiones con altas tasas de retorno. De esta manera, los organismos internacionales de crédito, en tanto usinas técnico-ideológicas de las nuevas orientaciones en intervenciones sociales, impulsaron la instalación de una agenda de las políticas de *combate contra la pobreza* que recogía una rearticulación en los fundamentos y procedimientos de las políticas de gobierno de la pobreza.

En este marco, se promueve el otorgamiento de recursos compensatorios a quienes, y *solo* a quienes, ya sea a título definitivo o provisorio, no alcanzan un umbral suficiente de subsistencia. A partir de esta transformación, la agenda de las políticas de *combate contra la pobreza* incorpora una serie de dispositivos de gestión sumamente relevantes en la nueva estrategia de gobierno de la pobreza. En este sentido, además de los dispositivos ya presentes en el discurso neoliberal como la *eficiencia*, la *descentralización* y la *focalización*, irrumpen nuevos como: la *participación*, el *empoderamiento* de los grupos vulnerables, la atención a las condiciones de *educabilidad*, el fortalecimiento de redes comunitarias o la identificación de actores sociales *interesados* [*stakeholders*] (Corbalán, 2002; Álvarez, 2005; Grassi, 2003; Neufeld y Thisted, 2004; Aguilar et al., 2006; Landau et al., 2007). De este modo, a estos programas de *combate contra la pobreza*, que plantean entre sus objetivos recobrar la dignidad de los pobres, su estima individual y colectiva, se los interpela a tener una gestión articulada en redes (no estatales) en la que los asistidos sean partícipes. Como hemos mencionado en el primer apartado de este artículo, muchos de estos supuestos fueron incorporados en el diseño del Plan Vida y, luego, del Plan Más Vida-Comadres.

En el contexto de una consolidada agenda de las políticas de *combate contra la pobreza* impulsada en gran medida desde el Norte por los organismos multilaterales de crédito, hemos querido reflexionar, en primer lugar, acerca de qué tipo de alternativa del Sur fue la red de *manzaneras* y *comadres*, creada por el Plan Vida y prolongada con el desarrollo del Plan Más Vida-Comadres. En principio, como ya hemos dicho, corresponde señalar que la red de *manzaneras* y *comadres* implicó la puesta en marcha de una intervención social que supuso una particular articulación de lo neoliberal con lo neoconservador.

El diseño de este programa de *combate contra la pobreza* concilió —de una manera específica— distintas concepciones, presentes en el debate de la época, acerca del rol que la política social (y, en

especial, los programas asistenciales) debía cumplir en un contexto de transformación socio-económica estructural como el que vivía el país en la década del noventa. De este modo, más allá de su objetivo central —disminuir el impacto de la pobreza en la población materno-infantil— el Plan Vida fue concebido como una respuesta y una propuesta alternativa a otros problemas políticos: fue una respuesta al feminismo en boga, fue una propuesta de acción social alternativa a la del gobierno nacional y fue una iniciativa que integró los requerimientos de focalización, participación y *empoderamiento* de los sectores populares, alentados por los organismos internacionales de crédito, dentro de la tradición cultural del peronismo.

En lo que se refiere al modo en que son reflexionadas las prácticas de gobierno, la distribución de alimentos a través de una red de *manzaneras* y *comadres* participa en mayor medida de una racionalidad política neoconservadora que una neoliberal, en tanto que las intervenciones que se instrumentan son pensadas principalmente como una reafirmación de disciplinas morales y, subsidiariamente, como una reafirmación de disciplinas mercantiles, puesto que se constituye al ámbito familiar como arena primordial para la restauración de las figuras de autoridad (maternas y paternas) y como lugar desde donde sancionar la responsabilidad individual.

Merece tener particular atención, en esta dirección, la reinscripción de la mujer en la órbita familiar que realizan las intervenciones sociales de la Provincia de Buenos Aires en el período duhaldista, nos referimos a las intervenciones que construyen gradualmente la indiferenciación entre feminidad y maternidad. Además, debe tenerse en cuenta que este proceso históricamente ha implicado que a la maternidad —como proceso biológico— se le ha anexado una serie de prácticas y relaciones sociales no vinculadas al cuerpo femenino, tales como: el cuidado y la socialización de los niños y las niñas, la atención de la salud, la alimentación, la higiene y el afecto que se encuentran entrelazadas con representaciones acerca de lo socialmente valorado.

En este sentido, la asistencia social ha tenido históricamente un fuerte sesgo de preocupación por la problemática materno-infantil. El binomio madre-hijo se ha constituido en un objeto predilecto de intervención de los dispositivos asistenciales, puesto que se ha pensado que en él residía un riesgo social particularmente sensible: una potencial amoralidad futura. La relación madre-hijo fue considerada la puerta de entrada para la intervención sobre las familias populares para que estas se constituyesen en familias de clase trabajadora sorteando las amenazas de la combinación del crimen, la indigencia, la pauperización y el vicio.

Sin lugar a dudas, el elemento más característico que el Plan Vida incorporó de las orientaciones neoliberales en materia de programas de *combate contra la pobreza* fue el dispositivo de la focalización. La focalización se incorpora como herramienta preeminente de selectividad del gasto social y de la lucha contra la pobreza extrema, en el marco de las políticas de ajuste fiscal y racionalización del gasto social. El imperativo que valora la eficiencia justifica la necesidad de criterios de medición reconocidos en su validez científico-técnica. De este modo, es imprescindible para la instrumentación del programa social identificar y clasificar a los beneficiarios en aras de mejorar la equidad en la distribución de bienes de la asistencia. En este sentido, en el caso del Plan Vida (y luego, en el Plan Más Vida-Comadres) se puede ilustrar cómo en el proceso de la definición de la *población-objetivo*, como afirma Tenti (1993) los individuos pasan de ser estadísticamente pobres a ser socialmente vistos y tratados como pobres, con la consecuente institucionalización y legalización de las desigualdades sociales.

En segundo lugar, hemos reflexionado acerca de qué tipo de alternativa desde el Sur, en materia de programas de *combate contra la pobreza*, es la emergencia de los subsidios monetarios condicionados y, en especial, en el caso del Plan Más Vida-Comadres.

Por un lado, si bien las transferencias monetarias condicionadas se apartan de las orientaciones ortodoxas y reduccionistas en materia de focalización de las políticas sociales, no superan los marcos de los programas selectivos destinados a los pobres. Por otro lado, las orientaciones en materia de transferencias monetarias condicionadas irrumpieron a partir de las críticas que se hicieron a la agenda regional de las políticas de *combate contra la pobreza* de la década del noventa, impulsada por los organismos internacionales de crédito; no obstante lo cual, estos organismos han apoyado y acompañado las reorientaciones conceptuales que los programas de transferencias monetarias condicionadas impulsan.

En lo concerniente a la racionalidad política inmanente a estos programas, claramente podemos afirmar que asistimos a la presencia de un modo neoliberal en que son reflexionadas las prácticas de gobierno, puesto que se valoran los subsidios a la demanda que distribuyen poder de compra y expanden la frontera del mercado, así como principios de inteligibilidad en términos de maximización de la utilidad para comprender el comportamiento de los sujetos.

Como señalamos más arriba, la incorporación de la Teoría del Capital Humano y el Enfoque de Capacidades como fundamentos de los programas de transferencias monetarias condicionadas contribuyen en el fortalecimiento del rol de la agencia individual en la interpretación de la dinámica social. Esto es particularmente sensible al tratarse

de estrategias de *combate contra la pobreza* puesto que, a partir del concepto rector de la *corresponsabilidad* se compromete a los asistidos a ser sujetos protagonistas del proceso de superación de la pobreza, con lo que se sobre-responsabiliza a las familias pobres por su condición. Asimismo, en un segundo movimiento, las transferencias monetarias condicionadas, al regular y conformar patrones diferenciados de reproducción social, intervienen y producen desigualdad, por ejemplo, estableciendo responsabilidades adicionales, en términos de condicionalidades, sobre las madres pobres en materia de responsabilización sobre el costo de la reproducción.

Uno de los elementos que ilustra de mejor manera la continuidad de las orientaciones impulsadas desde el Norte en las transferencias monetarias condicionadas es que las razones y los argumentos que se sostienen para argumentar y justificar estas intervenciones se fundamentan en fallas de mercado o en la sub-inversión en capital humano, es decir, se continúa negando un marco general de derechos y garantías exigibles, que pudiese habilitar un reclamo e, incluso, la organización colectiva en derredor de derechos sociales no cumplidos.

La asistencia social clásica se había caracterizado tradicionalmente por tratarse de prácticas y acciones fragmentadas y discontinuas, muchas veces, puntuales y provisorias. El manejo discrecional de los recursos, sumado a la personalización del agente responsable de su distribución, permitió que estas intervenciones sociales se constituyeran en capital político potencial para funcionarios de distintos niveles de gobierno. Asimismo, un factor común en todos los períodos del desarrollo del complejo institucional social-asistencial fue la existencia de un dispositivo diferenciador entre perceptores de asistencia, que permitiese distinguir entre desvalidos susceptibles de ayuda y no desvalidos susceptibles de disciplinamiento y/o represión. Todo esto convirtió a la asistencia social en el más *personalizado* de los sistemas de políticas sociales, en la medida en que se habilita una particular relación social entre los agentes estatales de la asistencia y su *clientela* donde se disputan el *derecho a merecer asistencia*: los primeros desconfiando y estando atentos ante la presencia de *abusadores* y los otros dando pruebas de tal merecimiento.

Si bien muchas de estas características de los programas de *combate contra la pobreza* no son transformadas con la emergencia de los subsidios monetarios condicionados, entendemos que a partir de la instauración de transferencias en dinero no mediadas (o, solamente, mediadas por dispositivos bancarios) se abren grietas en dos aspectos característicos de los programas asistenciales. En primer lugar, se relativiza la fuerte personalización que adoptaron los programas de *combate contra la pobreza* durante el último tiempo. En segundo lugar

y, particularmente en el caso del Plan Más Vida-Comadres, se eliminan prácticas cotidianas de cuidado que se encuentran fuertemente sedimentadas en las acciones regulares de las trabajadoras vecinales y las familias beneficiarias.

Finalmente, en tercer lugar, quisiéramos reflexionar sobre los desafíos de la producción de conocimiento crítico desde el Sur en materia de investigación sobre estrategias contra la pobreza. Es en este sentido que la misma definición del problema debe ser puesta en cuestión. No puede ser aceptado acríticamente un problema ya preconstruido por las representaciones oficiales de instituciones involucradas en brindar como evidentes sus conceptos y sus instrumentos de conocimiento. Los investigadores sociales debemos estar especialmente atentos en abstenernos de la tentación de aceptar como indudables los problemas sociales presentados como legítimos para su estudio.

Por lo tanto, la investigación sobre estrategias contra la pobreza no puede ser pensada como una cuestión exclusivamente técnica, es decir, desproblematizada, como lo han querido los programas impulsados por los organismos internacionales de crédito. Por el contrario, esta cuestión debe ser reinscripta en la historia social y política de su surgimiento como problemática. En pocas palabras, un *problema social* no puede ser traducido automáticamente en un *problema de investigación*. Asimismo, resistir a la adopción de problemas *ya dados* equivale también a abandonar esos roles consagrados por las agencias oficiales que son el del *técnico* pasivo o, el reverso de la misma moneda, el del *experto*.

Para adoptar un punto de vista del Sur (que es coextensivo de la desfamiliarización del Norte imperial), como señala Boaventura de Sousa Santos, es necesario construir una epistemología compleja que supone sucesivos actos de des-aprendizaje en los términos del conocimiento-regulación y de re-aprendizaje en los términos del conocimiento-emancipación (Santos, 2003: 422).

De este modo, los enfoques teóricos y analíticos sustentados por los diseños del Norte de la agenda de investigación sobre la pobreza han privilegiado y resaltado el estudio, el debate y la producción conceptual principalmente en torno a los dispositivos de gestión de programas asistenciales en detrimento de la profundización y problematización de esquemas teórico-conceptuales que permitiesen la identificación y el análisis de los procesos de producción de desigualdad y exclusión sociales que tuvieron lugar en América Latina durante el período de desestructuración de los arreglos institucionales de protección social.

En este sentido, creemos que un desafío alentador es explorar las posibilidades de hallar complementariedades entre las produc-

ciones teóricas críticas y epistemologías críticas del Norte y del Sur, puesto que entendemos que no debemos renunciar a luchar por una integración académica global menos asimétrica y más democrática (Cfr. Pereira da Silva, 2009). Así de esta manera, un primer aporte en dirección hacia el cuestionamiento de los conceptos e instrumentos de conocimiento que se encuentran predefinidos para el análisis, en términos de eficiencia, de la instrumentación de políticas sociales es el rechazo a un conjunto de oposiciones binarias que por tratarse de depósitos de preconstrucciones naturalizadas obturan el conocimiento; nos referimos, por ejemplo, a los siguientes dualismos dicotómicos: Estado-sociedad civil, público-privado, coerción-consenso, lo político y lo doméstico.

Por último, queríamos concluir estas reflexiones sobre los desafíos de la producción de conocimiento crítico desde el Sur sumándonos a la convocatoria de Boaventura de Sousa Santos a que el conocimiento científico adopte una actitud *prudente* que le imponga una doble exigencia: por un lado, privilegiar la indagación por las consecuencias negativas de sus aplicaciones técnicas y, por otro lado, dada la limitada capacidad de previsión con respecto a estos efectos negativos de las aplicaciones del conocimiento científico, asumir una actitud de sospecha donde sus consecuencias negativas dudosas, pero posibles, deben ser tenidas como si fueran ciertas (Cfr. Santos, 2003: 89).

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Paula; Alú, Mariano, Dimarco, Sabina; Grondona, Ana y Montero, Ana Soledad 2006 "Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividades: Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial" en Murillo, S. (coord.) *Banco Mundial: Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social* (Buenos Aires: Ediciones CCC).
- Álvarez Leguizamón, Sonia 2005 "Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza" en Álvarez Leguizamón, S. (comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO-CROP).
- Andrenacci, Luciano 2002 "Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea" en Andrenacci, L. (org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires* (Buenos Aires: Ediciones Al Margen / UNGS).

- Auyero, Javier (comp.) 1997 *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo* (Buenos Aires: Losada).
- Auyero, Javier 2001 *La política de los pobres: Las prácticas clientelísticas del peronismo* (Buenos Aires: Manantial).
- Becker, Gary 1983 *El capital humano* (Madrid: Alianza Editorial).
- Capocasale Bruno, Alejandra 2000 "Capital humano y educación: Otro punto de vista" en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 165, pp. 73-84.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando 2006 *Transferencias con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana* (México DF: FLACSO México).
- Corbalán, María Alejandra 2002 *Banco Mundial: Intervención y disciplinamiento* (Buenos Aires: Editorial Biblos).
- Dallorso, Nicolás 2009 "Manzaneras y comadres del Plan Más Vida: un análisis de las intervenciones en los espacios doméstico y comunitario (Conurbano Bonaerense, 2005-2008)", Tesis de Maestría en Políticas Sociales (inérita), Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- Dubois Migoya, Alfonso 2008 "El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas" en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* (Sevilla) N° 20, pp. 35-63.
- Ezcurra, Ana María 1998 *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente* (Buenos Aires: Lugar Editorial).
- Fonseca, Ana 2006 "Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas", Artículo presentado en I Seminario de Transferencias Condicionadas y Seguridad Alimentaria FAO, Santiago de Chile. Disponible en <[www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/Fonseca.pdf](http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/Fonseca.pdf)> acceso 23 de abril de 2009.
- Foucault, Michel 2007 *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)* (Buenos Aires: FCE).
- Fournier, Marisa y Soldano, Daniela 2002 "Vecinas y políticas: notas acerca de las paradojas de la focalización en el Plan Vida", Ponencia presentada en Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires.
- Gómez-Hermosillo Marín, Rogelio 2006 "Prólogo" en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana* (México DF: FLACSO México).
- González de Duhalde, Hilda 2002 *El Plan Vida. Una experiencia donde la solidaridad es el eje de la política social* (Buenos Aires: Temas).

- Grassi, Estela 2003 *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: La otra década infame (I)* (Buenos Aires: Espacio Editorial).
- Ilari, Sergio 2005 *La reformulación estratégica de los programas sociales: Del Plan Vida al Plan Más Vida* (Washington DC: INDES).
- Landau, Matías; Capriati, Alejandro, Dallorso, Nicolás; Llupart, Flavia; Malagamba Otegui, Romina; Socoloff, Ivana; Pérez Rial y Agustina 2007 “‘Interesados’ en la participación: un estudio sobre los discursos del Banco Mundial” en Rodríguez, M. A. y Rozé, J. (comp.) *Ciudades Latinoamericanas II: Transformaciones, identidades y conflictos urbanos en los albores del Siglo XXI* (México DF: Asociación Latinoamericana de Sociología / Fundación Ideas Ediciones).
- Marchionni, Mariana y Conconi, Adriana 2008 “¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos” en Cruces, G.; Moreno, J. M.; Ringold, D. y Rofman, R. (eds.) *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario* (Buenos Aires: Banco Mundial).
- Masson, Laura 2004 *La política en femenino: Género y poder en la provincia de Buenos Aires* (Buenos Aires: Editorial Antropofagia).
- Nari, Marcela 2004 *Políticas de maternidad y maternalismo político* (Buenos Aires: Editorial Biblos).
- Neufeld, María Rosa y Thisted, Jens Ariel 2004 “‘Vino viejo en odres nuevos’: acerca de educabilidad y resiliencia” en *Cuadernos de Antropología Social* (Buenos Aires: FFyL, UBA) N° 19, pp. 83-99.
- Pedrajas Herrero, Marta 2006 “El desarrollo humano en la economía ética de Amartya Sen”, Tesis doctoral (Valencia: Servei de Publicacions).
- Pegoraro, Juan Segundo 1995 “Teoría social, Control Social y Seguridad: El nuevo escenario de los años 90” en Pavarini, Massimo y Pegoraro, Juan Segundo *El control social en el fin del siglo* (Buenos Aires: Secretaría de Posgrado, Facultad de Ciencias Sociales / Oficina de Publicaciones, Ciclo Básico Común).
- Pereira da Silva, Fabricio 2009 “De las dificultades a las potencialidades de la producción académica desde el ‘Sur’”, Ponencia presentada en las V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani (Buenos Aires) noviembre de 2009.
- Provincia de Buenos Aires 1991 *Ley de Ministerios 11.175* (La Plata).



- Provincia de Buenos Aires 1992 *Decreto del Gobernador Provincial 1467* (La Plata).
- Provincia de Buenos Aires 1994 *Decreto del Gobernador Provincial 473* (La Plata).
- Provincia de Buenos Aires 1995 *Ley de Ministerios 11.737* (La Plata).
- Provincia de Buenos Aires 2001 *Ley de declaración de estado de emergencia administrativa, económica, financiera al Estado Provincial 12.727* (La Plata).
- Santos, Boaventura de Sousa 2003 *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia. Volumen I: Para un nuevo sentido común: la ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática* (Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer).
- Sen, Amartya 1995 *Nuevo examen de la desigualdad* (Madrid: Alianza).
- Sojo, Ana 2007 “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 91.
- Tenti Fanfani, Emilio 1993 “Representación, delegación y acción colectiva en comunidades urbanas pobres” en Lumi, S.; Golbert, L. y Tenti Fanfani, E. *La mano izquierda del estado: La asistencia social según los beneficiarios* (Madrid / Buenos Aires: Miño y Dávila / Ciepp).
- Urquijo Angarita, Martín 2007 “El enfoque de las capacidades de Amartya Sen: alcance y límites”, Tesis doctoral (Valencia: Servei de Publicacions).
- Zaremborg, Gisela 2000 “Pedidos, demandas, reclamos y proyectos: la intermediación de manzaneras y comadres en el Conurbano Bonaerense”, Tesis de Maestría en Políticas Sociales (inédita) (Buenos Aires: Facultad Ciencias Sociales, UBA).



Mercedes Molina Galarza\*

## **PROGRAMAS SOCIALES CON COMPONENTE EDUCATIVO: ¿UNA ALTERNATIVA FRENTE A LA POBREZA?**

**El caso del Plan Jefas de Hogar en Mendoza, Argentina**

### **INTRODUCCIÓN**

Las consecuencias sociales de la implementación de un patrón de acumulación aperturista y desindustrializador, el modelo neoliberal, puesto en práctica en Argentina a partir de 1976 y vigente durante casi tres décadas, no fueron otras que una progresiva pauperización de enormes proporciones de la población. Hacia fines de la década del noventa, una de las mayores problemáticas sociales que enfrentaba el país era la desocupación<sup>1</sup>, acompañada de la falta de seguridad social que afectaba no solamente a la persona desocupada sino también a los miembros del grupo familiar que estaban a su cargo. A ello se sumaba la falta de perspectivas de ver mejoradas las condiciones de vida en el corto o mediano plazo.

\* Licenciada en Sociología (Universidad Nacional de Cuyo, 2002) y Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina, 2009). Docente de la Universidad Nacional de Cuyo. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA, CCT CONICET Mendoza, Argentina).

---

1 La tasa de desempleo registrada en octubre de 1999 fue del 13,8%, cifra que resulta muy elevada si se la compara con el 6,30% registrado en 1990 (Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INDEC–).

El pasaje de una suerte de estado de bienestar (que, al menos en el plano formal, era considerado garante de los derechos de la totalidad de la población, especialmente en lo que hace al acceso a condiciones de vida dignas) a un estado subsidiario, implicó una mutación de las políticas públicas tradicionales, hacia otras de nuevo cuño. Así, esta nueva modalidad estatal fue abandonando buena parte de sus antiguas obligaciones en materia de educación, salud y otras áreas del bienestar público, dejándolas libradas a la órbita del mercado. El carácter universalista que durante décadas habían tenido las intervenciones estatales comenzó a ser reemplazado por políticas focalizadas, dirigidas a grupos poblacionales seleccionados en función de presentar altos niveles de carencia. La lógica del “ajuste estructural”, es decir, de la constante disminución de los fondos destinados a las políticas públicas, ha estado asociada a la idea de que el gasto público debe ser eficiente, produciendo un máximo impacto social con la menor inversión posible.

En este marco, y para paliar los efectos de la creciente fragmentación social, se creó en la provincia de Mendoza, en el año 2000, el Plan Jefas de Hogar (PJH). Se trató de una prueba piloto, pues hasta ese momento no existían en el país programas de ingreso que promovieran la escolarización de los grupos sociales beneficiarios.

El supuesto sobre el que descansaba el Plan señalaba que la falta de instrucción era el factor que provocaba que la población de mujeres beneficiaria tuviera dificultades para insertarse en el mercado de trabajo. Por esa misma razón, se esperaba que una vez concluida la escolarización, estas personas lograran obtener un empleo, con su correspondiente salario, lo que les permitiría salir de la condición de pobreza. “[La educación] facilita el ingreso al mercado laboral con mayores niveles de instrucción. De este modo, la educación pasa a ser una pieza clave para la inclusión social y económica” (Ministerio de Desarrollo Social y Salud, s/f: 27). Este supuesto deja de lado el hecho de que las causas de la expulsión de fuerza de trabajo de la actividad productiva no radican en la falta de empleabilidad o de capacitación de la población desocupada, sino en las condiciones estructurales propias del patrón de acumulación aperturista o neoliberal, responsable de un sostenido proceso de desindustrialización (derivado de la apertura de la economía a los mercados internacionales) y del achicamiento y flexibilización de los mercados de trabajo. Se trata, pues, de un argumento perverso, que conduce a la culpabilización de quienes en realidad son las víctimas directas de un modelo productivo empobrecedor y excluyente.

El PJH fue financiado en parte por el Banco Interamericano de Desarrollo (hasta diciembre de 2001), y en parte, por el Ministerio

de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación y el Gobierno de la Provincia de Mendoza. Estuvo dirigido a mujeres jefas de hogar desocupadas, que tuvieran hijos/as menores de 14 años a su cargo. Ofrecía una prestación mensual de 150 pesos<sup>2</sup>, a lo largo de tres años. A cambio, exigía como contraprestación<sup>3</sup> la reinserción de las mujeres en el sistema educativo formal, para completar el nivel primario en Centros de Educación Básica de Adultos (CEBA) o el nivel medio en Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS). Su duración en el tiempo alcanzó a dos cohortes de estudiantes: 2000-2003 y 2003-2006.

El presente trabajo se dirige a analizar los efectos que la escolarización ha producido sobre las condiciones de vida de mujeres egresadas de establecimientos de nivel medio del PJH, con vistas a establecer, en base a datos empíricamente fundados, los alcances que la educación de adultas presenta como alternativa contra la pobreza.

Nos interesa retomar una perspectiva multidimensional del fenómeno de la pobreza, que además de contemplar la cuestión de las carencias o dificultades de acceso a recursos, bienes y servicios, tome en cuenta dimensiones como la falta de oportunidades, capacidades y márgenes de libertad necesarios para desarrollar una vida digna (Raczynski y Serrano, 2005; Arriagada, 2006).

Las mujeres protagonistas de los sucesos investigados se encuentran doblemente subordinadas: por su origen social y por las desigualdades de género imperantes. Adoptar un enfoque de género ha resultado, por ende, imprescindible para llevar a cabo esta pesquisa. El concepto de género otorga visibilidad a las inequidades social y culturalmente construidas en torno de las diferencias sexuales, denunciando el carácter histórico y contingente de la subordinación de las mujeres (Scott, 1990; Rosenberg, 1996). Se trata de una categoría analítica que no solo da cuenta de vastos conjuntos de significados,

---

2 Durante la vigencia de la Ley de Convertibilidad, 150 pesos equivalían a 150 dólares; pero luego, a partir de la devaluación del peso en 2001, ese monto se redujo a menos de 50 dólares.

3 En los llamados “programas de ingreso condicionado” el hecho de recibir un beneficio monetario o ingreso obliga a quienes lo perciben a realizar diversas actividades consideradas socialmente relevantes, por ejemplo, desarrollar tareas comunitarias o realizar trabajos (no asalariados) en la esfera productiva, durante una cierta cantidad de horas semanales. El término “contraprestación” remite, entonces, a aquellas obligaciones a las cuales deben dar cumplimiento las personas beneficiarias de este tipo de programas. A pesar de que no es estrictamente un trabajo productivo o una labor comunitaria, en los lineamientos del PJH la escolarización fue considerada una actividad socialmente relevante, puesto que contribuye a elevar los niveles culturales de las estudiantes de manera directa, y los de sus comunidades de origen, de manera indirecta (Ministerio de Desarrollo Social, s/f).

valores, doctrinas y pautas sociales, sino también y fundamentalmente, de las jerarquías sexistas existentes.

La categoría de “experiencia escolar” —otro de los conceptos claves del marco teórico elegido— ha permitido reconstruir, tomando como punto de partida las perspectivas de las mujeres escolarizadas, tres tipos de procesos diferenciales que tienen lugar al interior del campo escolar: la adquisición de competencias y acreditaciones escolares, la socialización y la subjetivación. Cada uno de ellos presenta lógicas específicas que, en los hechos, se articulan, se funden y se plasman en las prácticas y representaciones de los sujetos<sup>4</sup>. (Dubet y Martuccelli, 1998: 79 y ss.)

La lógica de la socialización se vincula con la integración de los individuos al orden social en el que se encuentran, y concomitantemente, con la interiorización de ese universo, tanto en el plano normativo como en el cognoscitivo. Para los estudiantes, implica comprender las expectativas que la escuela tiene respecto de ellos, situarse en el orden de las jerarquías y los significados escolares, establecer grupos de pertenencia, relaciones de reciprocidad y de amistad, así como rivalidades y enfrentamientos. Este tipo de relaciones operan dentro y fuera de la escuela, durante la escolarización y con posterioridad, una vez que se ha producido el egreso. Los vínculos de solidaridad y confianza pueden ser considerados capitales sociales.

La distribución de las competencias y de los títulos escolares que las acreditan está signada por una lógica estratégica, orientada a lograr el éxito en los estudios (es decir, a apropiarse de los capitales en juego en el campo escolar). La lógica estratégica implica, desde la perspectiva de Dubet y Martuccelli, la construcción de una racionalidad limitada en función de los objetivos, los recursos y la posición ocupada por el actor en el universo académico. Así, se tejen alianzas, se definen rivales y es preciso realizar “inversiones” de tiempo y esfuerzos, procurando maximizar los beneficios y reducir los costos, para apropiarse de los saberes y las acreditaciones que la escuela ofrece.

Finalmente, la lógica de la subjetivación involucra las tomas de posición del individuo frente a las definiciones de la cultura. En tanto que sujeto, “su presencia construye una distancia al orden de las cosas, autorizando una capacidad de convicción, de crítica y de acción autónoma” (Dubet y Martuccelli, 1998: 82).

Concebimos a la educación como un derecho del cual las mujeres beneficiarias del PJH fueron despojadas mientras eran aún niñas o adolescentes. Entendemos, además, que los procesos que forman

---

4 Si oportunamente, a lo largo del texto, estas lógicas se abordan de manera separada, ello responde solamente a fines analíticos.

parte de la experiencia escolar —la apropiación de competencias o capitales escolares, la socialización y la subjetivación— constituyen elementos necesarios para la promoción social y la superación de la pobreza. No obstante, la hipótesis de trabajo que sostenemos a lo largo de estas páginas es que el neoliberalismo —como patrón de acumulación impuesto dentro del modo de producción capitalista— torna inviable el diseño de alternativas capaces de erradicar de modo definitivo la pobreza y las profundas desigualdades existentes en nuestras sociedades, puesto que se trata de fenómenos inherentemente asociados a las formas de producción imperantes.

Por esa razón, el interrogante central al que hemos procurado dar respuesta no radica en si la escolarización constituye una alternativa que conduzca, por sí misma, a superar la problemática de la pobreza. En cambio, nos preguntamos si la educación contribuye (o no) a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones escolarizadas, es decir, si ha permitido (o no) disminuir la pobreza en alguna/s de sus dimensiones.

Realizar esta indagación tomando como punto de partida teórico la categoría de experiencia escolar tiene sentido, a nuestro entender, debido a que consideramos imprescindible tomar en cuenta las perspectivas de las poblaciones de mujeres beneficiarias de programas sociales que, como el PJH, forman parte del repertorio típico de políticas impulsadas desde los organismos internacionales de crédito e implementadas en la Argentina<sup>5</sup> así como en otros países latinoamericanos.

Para llevar a cabo la investigación, hemos implementado una estrategia metodológica cualitativa, que exigió la inserción en los escenarios microsociales estudiados para reconstruir los universos de significados propios de las protagonistas de los fenómenos bajo análisis. Como técnica para la recolección de datos y la organización de los mismos a lo largo del eje pasado-presente, decidimos emplear las historias de vida. Realizamos una reconstrucción de algunos hitos significativos de las historias vitales de un grupo de mujeres egresadas de establecimientos de nivel medio dependientes del PJH. El trabajo de campo se llevó a cabo durante el período 2006-2007.

Los hallazgos que aquí se presentan forman parte de una investigación mayor, destinada a la realización de nuestra tesis doctoral (Molina, 2009) y financiada por una beca de posgrado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la República Argentina.

---

5 A nivel nacional, por ejemplo, el Programa Jefes de Hogar Desocupados, creado en 2002, incorporó algunas características del PJH mendocino, entre ellas, la posibilidad de realizar contraprestación educativa.

## **LÓGICAS ESTRATÉGICAS: OBSTÁCULOS Y RECURSOS PUESTOS EN JUEGO A LO LARGO DEL TRAYECTO ESCOLAR**

Las personas entrevistadas han vivenciado su paso por las escuelas de adultas de diversas maneras. La escolarización ha permitido un encuentro de las estudiantes con sus propias capacidades para el trabajo intelectual. Sin embargo, no todas las mujeres tienen las mismas disposiciones e intereses respecto de la escolarización formal. En muchos casos, han señalado que volvieron a la escuela ante la urgente necesidad de obtener el beneficio monetario que el PJH ofrecía, y que por esa razón se vieron obligadas a dar cumplimiento a la reinserción en el sistema educativo que era exigida por el Plan.

Algunas entrevistadas narraron que cuando se inscribieron en ese programa social no fueron informadas del tipo de contraprestación que luego deberían llevar a cabo. La mayoría de ellas imaginaba que serían destinadas a la realización de algún tipo de actividad laboral. El hecho de no haberles comunicado que se trataba de un programa con componente educativo es una manifestación del modo en que, cuando las políticas públicas consideran a las personas como meras beneficiarias, las despojan de su condición de sujetos, con deseos, capacidades, temores y con derecho a tomar decisiones sobre su propia vida.

Cuando esas mujeres tomaron conocimiento de que el requisito era volver a la escuela, el temor ante las exigencias que deberían enfrentar fue el primer sentimiento que experimentaron, según narraron en las entrevistas. Pero no tenían mayores opciones: necesitaban imperiosamente el dinero, y decidieron enfrentar el desafío, lo que forma parte de una decisión tomada en función de la lógica estratégica.

Un factor que podía constituirse en un obstáculo o en un recurso para lograr la continuidad de los estudios era el apoyo familiar con que las estudiantes contaban.

—Me costó revertir en mi casa también la situación de tener que ir a estudiar, porque al principio mi marido me decía: “¡De vieja agarrás los libros, a esta altura! ¿No te da vergüenza? Quedáte acá en la casa que hacés más falta”. ¡Esa cosa machista! Y después de a poco, cuando vio que me iba bien, se dio cuenta de que me gustaba, que le ponía empeño, él mismo estaba orgulloso de lo que yo logré. “Yo no pensé que eras tan capaz, por eso nunca más te dije nada. Porque dije: ¡qué injusto fui!”. (Mariana, 36 años)

No es extraño que los miembros de las familias a las que pertenecen las personas escolarizadas tengan resquemores o prejuicios respecto del hecho de volver a estudiar en la adultez. Incluso ellas mismas han manifestado que sentían que ya no tenían edad para volver a la escuela, o que se sentían avergonzadas en un comienzo. Pero a medi-



da que comenzaron a avanzar en el trayecto, muchos de esos recelos iniciales pudieron ir disipándose, lo que sin dudas contribuyó a que siguieran adelante.

Ninguna de las entrevistadas encontró en su hogar o en sus relaciones familiares un obstáculo infranqueable que le impidiera continuar estudiando. Ello debe ser tenido como un factor que contribuyó a que lograran la terminalidad.

El principal recurso puesto en juego fue la reorganización de las rutinas y responsabilidades domésticas. Dado que las mujeres pobres constituyen uno de los grupos sociales más drásticamente afectados por la falta de tiempo (Durán, 2007), debieron recurrir a la colaboración de otras personas en sus familias —en la mayoría de los casos, otras mujeres— que las reemplazaron en la realización de estas actividades para que ellas pudieran ir a la escuela. Este tipo de solidaridades es muy frecuente en los sectores populares, y es de más fácil implementación al interior de familias extensas, en las que conviven dos o más núcleos familiares. Se logra, de este modo, una optimización de la fuerza de trabajo femenina, ocupándose algunas mujeres del trabajo doméstico y las tareas de cuidado de personas dependientes, en tanto que otras realizan actividades remuneradas fuera del hogar. Lo anterior no quita que el tiempo con que las mujeres contaban para el trabajo escolar fuera muy limitado.

—No nos podíamos dedicar toda la tarde a estudiar, porque había muchas chicas que tenían muchos hijos y el marido. Entonces, por más que a vos te cueste el estudio, no tenés tiempo, no podés. Si tenés marido y muchos hijos, no podés decir: “Atiéndanse ustedes, que yo me voy a poner a estudiar”. (Rosa, 26 años)

Este tipo de escenarios exige asumir una postura crítica respecto de la división socio-sexual del trabajo imperante. Las mujeres son las principales responsables del trabajo doméstico no remunerado, y es muy difícil para ellas liberarse (aunque sea temporalmente) de esas obligaciones. Las mismas son tenidas como naturales, y por ende, indelegables. “Bastante paciencia me han tenido en mi casa”, señalaba al respecto una de las entrevistadas. Sin dudas, si la realización del trayecto escolar no hubiese estado acompañada del cobro de un ingreso mensual, este grupo de personas no hubiera podido completar el nivel medio, pues era precisamente ese factor el que les permitió dar legitimidad, al interior de sus hogares, a la tarea de educarse.

La falta de tiempo que las personas adultas experimentan es reconocida en las escuelas mendocinas. Uno de los modos en que se enfrenta desde las instituciones esta problemática es procurando re-

ducir al mínimo las tareas escolares que se estipulan para realizar en horario extraescolar. No obstante, debe reconocerse que cuando esos “ejercicios extras” son limitados, se genera un perjuicio para los y las estudiantes, pues se torna más difícil el abordaje y la comprensión de los contenidos curriculares. En definitiva, cuando las escuelas de adultos/as intentan hacer frente a la falta de tiempo de sus alumnos disminuyendo el trabajo extraescolar, la posibilidad de capitalizarse o apropiarse de más y mejores conocimientos por parte del estudiantado es menor.

A lo anterior debe sumarse el hecho de que los establecimientos de adultos tienen una currícula de tres años de duración, más reducida que la currícula de las escuelas medias comunes, de cinco años. Por tanto, es esperable que las limitaciones que enfrentan los estudiantes para apropiarse de los capitales en juego sea mayor.

El trabajo de campo permitió conocer que en algunas ocasiones, ciertos eventos que requerían la urgente presencia y atención de las mujeres —siempre asociados a responsabilidades derivadas de la maternidad o el trabajo doméstico— se constituyeron en obstáculos significativos para lograr la terminalidad escolar. Ese tipo de circunstancias formaban parte, en apariencia, de sus vidas privadas, mostrándose como dificultades de índole personal o familiar. No obstante, es el orden social —y no los avatares de la vida individual— el que posiciona a las mujeres en principales o únicas responsables del bienestar de sus hijos e hijas, así como de la atención de las necesidades del resto de los miembros de sus grupos convivientes. Se trata de una división socio-sexual del trabajo que afecta de manera directa las posibilidades de participación de las mujeres en las más variadas instancias de la vida social.

—Fue un momento muy feo que yo estaba pasando. A mi hijo lo internaron [porque estaba enfermo] de púrpura, yo iba a abandonar la escuela porque no me daba, no me daba. Es más, yo ya me había quedado libre, y ella [la directora] me dijo: “no, vení, rendí”. [...] Me abrió todos los caminos, digamos. Si no hubiese tenido esa persona, yo a lo mejor no hubiese concluido, porque fue en el primer año, o en segundo. (Bianca, 36 años)

El hecho de que los establecimientos escolares para jefas de hogar tuvieran un carácter inclusivo guarda relación con lo que puede denominarse “personalización de la enseñanza”. Esto se vincula, a su vez, a que en las escuelas dependientes del PJH la matrícula era limitada (con solo tres o cuatro divisiones o cursos en la mayoría de los casos). Ello permitía que los directivos y preceptores, además del personal docente, conocieran a las estudiantes, supieran qué tipos de proble-

máticas enfrentaban y estuvieran dispuestos a generar condiciones institucionales flexibles y desburocratizadas para la labor escolar.

Cuando las responsabilidades respecto de los/as hijos/as impedían a las mujeres madres el normal desempeño del trabajo académico, la posibilidad de contar con un seguimiento personalizado facilitaba la generación de alternativas de acción frente a las obligaciones escolares. Así, estrategias como rendir materias en calidad de alumna libre dejaron de ser vistas como un castigo para quienes no habían podido cumplir con la asistencia durante el año, y comenzaron a verse como una oportunidad. En el caso de Bianca, por ejemplo, fue necesario el estímulo de una persona significativa —la directora del establecimiento— para adquirir la confianza mínima necesaria en este tipo de estrategias escolares.

Los conflictos sociales que tienen lugar dentro de la escuela pueden constituirse en otro de los obstáculos para la continuidad de los estudios. En una oportunidad, ya con el grabador apagado luego de una entrevista, una de las entrevistadas —Julia, 35 años— relató que mientras cursaba segundo año tuvo una pelea con una compañera porque esta estaba insultando a una de sus amigas. Después de pedirle que dejara de insultarla sin lograr su cometido, Julia la empujó contra una de las paredes del curso, para golpearla (aunque no llegó a hacerlo). Por este evento, fue sancionada con una semana de suspensión. De no ser por esa sanción hubiera sido elegida abanderada, puesto que tenía el mejor promedio de la escuela. Sin embargo, manifestó que la pérdida de la bandera “no le importó”, porque le parecía más valioso haber defendido a su amiga. En este tipo de prácticas, en las que las mujeres asumen un posicionamiento propio frente a las normas institucionales —más alejado o más cercano a dichas normas, según el caso—, se juegan cotidianamente las lógicas de subjetivación y socialización.

Un elemento que apareció en diversas ocasiones, en las entrevistas, es el miedo al conflicto social en la escuela. Cuando las mujeres experimentan miedo a los intercambios con sus compañeros/as, tales intercambios se tornan displacenteros y amenazantes.

—Ahí adentro costaba. Costaba, yo sufrí bastante, porque éramos todas jefas. [...] Sufrí muchísimo, muchísimo porque [...] al ser más grandes, las mujeres son más hirientes. Las mujeres son más terribles que los hombres, por ahí los hombres hacen cosas... por ahí sus aspe-rezas las suavizan de otra manera, pero las mujeres son de terror. Yo sufrí mucho... (Bianca)

En el análisis de la conflictividad escolar que la entrevistada realiza en este fragmento subyace una visión negativa acerca de las mujeres y

los modos de relacionarse entre sí, fuertemente arraigada en el sentido común androcéntrico. Desde este enfoque, la raíz de los enfrentamientos se encontraría en el hecho de ser mujeres sus protagonistas, lo que contrasta con las experiencias de solidaridad y compañerismo que la misma entrevistada ha descrito en otras ocasiones. Pero más allá de esto, lo que nos interesa destacar es la necesidad de reconocer la existencia de enfrentamientos y luchas en todos los ámbitos estudiantiles de los que tenemos referencias. De esta manera, proponemos de lado una perspectiva romántica y muy poco realista de la vida estudiantil que algunos estudios ofrecen acerca de la educación de personas adultas presentando, en cambio, evidencias de que, como en todo grupo humano, las luchas entre pares están siempre presentes y forman parte de la cotidianidad.

Retomando la cuestión de los obstáculos para lograr el éxito escolar, otra de las dificultades observadas tiene que ver con problemas de salud de las propias estudiantes. La necesidad de recurrir al sistema de salud estatal —cuyo funcionamiento es, con frecuencia, deficiente— y la imposibilidad de acceder a coberturas de mejor calidad —usualmente privadas— hacen que la atención de la salud que estas poblaciones reciben diste de ser la adecuada. Las oportunidades de lograr un buen rendimiento escolar se reducen en la medida que el capital biológico se ve amenazado o disminuye.

—Me costó un montón, aparte tenía problemas en la vista. [...]

—¿Y cómo hiciste con la diabetes y la vista?

—Las chicas me ayudaron. [...] Nos hicimos un grupito, éramos como cinco, nos habíamos hecho amigas. Así que ellas me ayudaron, me soplaban. Por ahí, una vuelta, una me hizo la prueba de inglés. [...] Hubo un punto en que dije: “no voy más, no voy a seguir”. [...] Y me animaban ellas, me decían: “vos nunca digás no puedo, vos tenés que decir sí puedo, sí puedo, tengo que lograrlo”. (Soledad, 31 años)

Como se observa en este fragmento, más allá de los conflictos y enfrentamientos, la escolarización también dio lugar a la creación de solidaridades y vínculos de amistad. Estos lazos constituyen recursos que posibilitaron, y en ocasiones potenciaron, el desempeño académico de las estudiantes.

## **LA EDUCACIÓN DE PERSONAS ADULTAS COMO CIRCUITO ESCOLAR DIFERENCIAL**

Otra de las problemáticas que aparece en las entrevistas tiene que ver con la calidad de la educación que se brinda en los centros educativos para personas adultas. Frente a las elevadas exigencias del nivel superior o universitario (al que algunas entrevistadas aspiraban a ingresar,

aunque muy pocas lo lograron) la calidad de la enseñanza recibida ha sido cuestionada en los discursos de las mujeres. Se trata de un problema complejo y de difícil abordaje que, no obstante, requiere en una primera instancia de un reconocimiento y de una problematización, en términos de desafío pedagógico y político.

Las escuelas de adultos se enmarcan dentro de lo que ha sido reconocido por algunos autores como un circuito escolar particular, transitado por estudiantes que han abandonado la escuela en la niñez o adolescencia. La idea de circuitos escolares implica concebir al sistema educativo como un conjunto de instituciones y dispositivos no homogéneos ni integrados, sino profundamente fragmentados en función del origen social de quienes estudian, ofreciendo formación académica de diferente calidad y duración (Cfr. Romagnoli et al., 1998; García-Huidobro, 1994; Tenti Fanfani, 2007).

Al interior de un mismo circuito, las escuelas “pueden ser agrupadas por sus similitudes tendencialmente estructurales” (Gluz et al., 2002: 36). Así, “los sectores populares del campo y la ciudad tienden a frecuentar instituciones más pobres en términos de infraestructura, oferta curricular y recursos en general” (Tenti Fanfani, 2007: 59). La oferta escolar tiene, para los miembros de las clases populares, un fuerte anclaje territorial. Las dificultades materiales y la falta de recursos para trasladarse en el espacio obligan a estas poblaciones a asistir a los establecimientos localizados en las cercanías de sus lugares de residencia. Esto restringe sus posibilidades de elegir otras escuelas.

El atender a poblaciones cuyos capitales culturales son diferentes al capital escolarmente rentable (el cual coincide a su vez con el capital cultural de los grupos sociales más privilegiados, de acuerdo con Bourdieu y Passeron, 2006), en tanto los trayectos educativos tienen una duración significativamente menor, son factores que coadyuvan a que la calidad de la educación ofrecida en estas instituciones sea más baja. Así, las capitalizaciones posibles muchas veces resultan insuficientes para el tipo de exigencias que la universidad o el mercado de trabajo luego plantearán a los estudiantes.

En este punto, se torna preciso hacer una aclaración. Afirmar que las dificultades para acceder al trabajo asalariado no responden a una deficiente instrucción o capacitación por parte de las mujeres, sino a la crisis del empleo en una sociedad signada por las consecuencias del modelo de acumulación neoliberal, no implica establecer que no existe relación alguna entre educación y mercado de trabajo. Para explicar las nuevas modalidades que adquiere esta relación, resulta útil la categoría de “devaluación de las credenciales educativas” (Dubet y Martuccelli, 1998). La misma explica el hecho de que, para acce-

der a ciertos puestos calificados dentro de la estructura productiva, se requieren credenciales o titulaciones cada vez más elevadas. De igual manera, credenciales que antiguamente podían ser consideradas como capitales suficientes para habilitar el acceso a empleos de determinado nivel o jerarquía, actualmente se encuentran lejos de constituir una garantía de inserción en el sistema productivo.

El trabajo de campo permitió constatar que, luego de haber egresado del nivel medio, la mayoría de las mujeres entrevistadas no ha logrado insertarse en empleos acordes a su nivel de calificación<sup>6</sup>. No obstante, esos mismos hallazgos permiten afirmar que los CENS en Mendoza, aún constituyendo un circuito educativo diferencial de baja calidad, dan lugar a procesos de apropiación de conocimientos y experiencias a los que los sujetos escolarizados otorgan una alta valoración, pues constituyen herramientas necesarias en su lucha cotidiana por la supervivencia.

### **CAPITALES ADQUIRIDOS EN LA ESCUELA**

Los conocimientos que se abordan en la escuela y que bajo ciertas condiciones pueden ser apropiados por parte de los y las estudiantes, constituyen capital simbólico. Son capitales en tanto recursos valiosos que pueden utilizarse para la producción y reproducción de la vida. Permiten su puesta en juego en otros escenarios diferentes al escenario escolar. Como todo capital, pueden ser “reconvertidos” en especies de capital diferentes.

Para los individuos provenientes de sectores más desfavorecidos, la educación sigue siendo el único camino de acceso a la cultura y esto en todos los niveles de enseñanza (Bourdieu y Passeron, 2006: 37).

La escuela es un ámbito privilegiado en el que se ofrece el acceso a conocimientos que no están disponibles en otras instituciones o espacios sociales por los que los miembros de los sectores populares transitan habitualmente. De allí que las entrevistadas para esta investigación hayan valorado tan positivamente el hecho de poder completar el nivel medio, tal como se verá en las páginas siguientes.

### **CAPITAL LINGÜÍSTICO**

A pesar de que muchas entrevistadas señalaron que, en un comienzo y por diversas razones, no estaban satisfechas con la exigencia de

---

6 Los empleos de estas mujeres se concentraban, durante 2006-2007 (período en que se llevó a cabo la indagación empírica), en las áreas de servicio doméstico y venta ambulante.

reinsertarse en el sistema educativo, todas consideran que ha sido beneficioso para ellas concluir la escolarización secundaria. La formación académica que han recibido resulta, sin embargo, insuficiente para sus necesidades, según han destacado algunas. Ello ratifica, no obstante, que la educación ofrece “algo” que es considerado valioso. Este es un dato significativo, y conduce a la pregunta de qué es lo que ofrece la escuela en la adultez, que hace que ninguna de las entrevistadas se arrepienta del tiempo y esfuerzo invertidos para terminar el secundario. Ante la pregunta de qué es lo que la escuela les brindó, una de ellas respondió:

- Conocimientos que tenía que tener para hablar normal.
- ¿Por qué, vos qué sentías?
- Que me faltaba eso, porque bueno, las conversaciones se podían dar.
- ¿Conversaciones con tus compañeros o fuera de la escuela?
- Fuera de la escuela, yo hablo con mucha gente. No, a mí, yo creo que me vale mucho eso, tener los conocimientos y poder brindarte y hablar de buenos temas con los demás, es muy importante. (Nélica, 39 años)

La escuela ofrece un capital lingüístico que se plasma en un mejor manejo de la lengua castellana, tomando como criterio los usos académicos que se hacen de ella. Estos usos, relativos al “saber hablar”, son socialmente sancionados como apropiados. Permiten lograr mejores posicionamientos y más elevadas valoraciones en los intercambios comunicativos cotidianos, especialmente en aquellos que los miembros de las clases populares realizan con personas o grupos ubicados en lugares más elevados de la jerarquía social.

El capital lingüístico se torna eficaz en términos económicos dentro del mercado de trabajo, en donde los puestos más elevados y mejor pagos requieren, además de tipos y niveles específicos de capacitación, de un manejo “correcto” de la lengua. La producción e interpretación de textos escritos son otras de las habilidades que forman parte del capital lingüístico que se tramita en las escuelas.

Pero además, en el fragmento anterior, la entrevistada destaca la necesidad de contar con “buenos temas” para las interacciones cotidianas. Se trata del dominio de ciertos contenidos propios de la llamada cultura general, estrechamente ligada a la cultura de las clases hegemónicas, cuyas carencias son claramente percibidas por aquellos miembros de las clases subalternas que necesitan de esos saberes y no los poseen.

#### **OTRAS FORMAS DE CAPITAL SIMBÓLICO**

Las mujeres entrevistadas revelaron que la escuela les brindó, además de capital lingüístico, oportunidades de apropiarse de co-

nocimientos útiles para la vida cotidiana. En el mismo sentido, la investigación sociológica ha destacado el viraje de los contenidos curriculares hacia temas y problemas más fuertemente anclados en las realidades inmediatas de quienes se educan. “Con el transcurso de los años, el contenido de la enseñanza cambió en beneficio del mundo tal como es: más ciencias, más lenguas vivas, menos humanidades clásicas y menos literatura...” (Dubet, 2006: 158). En otras palabras, es esperable que los establecimientos educativos ofrezcan saberes instrumentalmente válidos para mejorar las estrategias de reproducción social<sup>7</sup> de sus estudiantes, especialmente de aquellos de origen popular.

Por ejemplo, ciertos saberes referidos al funcionamiento del cuerpo humano, a la prevención de enfermedades y al cuidado de la salud formaban parte de la currícula escolar de las mujeres. Estos conocimientos pueden contribuir de modo directo a mejorar la vida cotidiana de las poblaciones en las que ellas se insertan. Constituyen un capital simbólico tendiente al mantenimiento y reproducción de la vida, y en tal sentido, permiten rediseñar estrategias de cuidado del capital biológico constituido por el cuerpo humano. Este es el primero de los hallazgos a los que se pudo arribar.

Un segundo lugar, es preciso considerar el hecho de que las escuelas de adultos forman parte del campo escolar. Transitar por el sistema educativo —desde el momento en que se ingresa a una de sus instituciones en particular— implica pasar a formar parte del campo en cuestión. El itinerario que cada mujer realiza le ofrece cierta información acerca de la estructura del campo, es decir, del modo en que los capitales en juego se distribuyen en su interior, así como de las reglas del juego. Es cierto que nunca un actor puede conocer a la perfección ese conjunto de relaciones de lo más complejas que constituyen el campo. No obstante, es real también que el tránsito por la escuela les permite a los y las actoras acceder a informaciones que solo manejan quienes participan de ese campo. Así, el dominio de la lógica imperante en el campo escolar forma parte de las capitalizaciones logradas por las entrevistadas, y este constituye otro de los hallazgos elaborados a partir del análisis empírico.

---

7 Las estrategias de reproducción social son aquellas prácticas destinadas a la producción y reproducción de la vida de los individuos y sus grupos convivientes, optimizando el uso de los recursos o capitales disponibles y procurando su transmisión a los miembros de las nuevas generaciones. Por medio de estas estrategias se busca mejorar, o al menos mantener, las posiciones ocupadas en el espacio social (Bourdieu, 1988: 75 y 2006: 122).



—Gracias a la directora de mi escuela, yo pude mandar a mi hijo al DAD<sup>8</sup>, me empujó para muchísimas cosas.

—¿Por qué decís “gracias a ella”, qué hizo, qué te dijo...?

—“Gracias a ella” porque todos necesitamos un consejo a tiempo. “No, mirá, tu hijo salió seleccionado, mandalo” [me dijo]. Yo estaba en duda, porque es una escuela que queda lejos, donde los libros son caros, en donde hay que ver toda la situación económica de la casa para poder bancarse una cosa así.

—¿Tu hijo más grande entró?

—El más grande, y ahora el del medio. El penúltimo.

—¿Cómo entran?

—Por las notas. Por abanderado. Fue abanderado, y la misma escuela se encarga del trámite. [Ella] me empujó, me llevó, me presentó, todo, todo. Para que ahí adentro me lo contuvieran al nene, porque era una escuela donde va gente que tiene otro nivel, digamos. (Bianca)

El tipo de precisiones respecto del campo escolar que la directora del CENS le brindó, le permitió a esta entrevistada redefinir sus inversiones dirigidas a la escolarización de sus hijos. Tanto es así, que para que su hijo mayor pudiera asistir al DAD, la mujer necesitó de “un consejo a tiempo” y un acompañamiento por parte de quien tenía mayores conocimientos del tipo de beneficios que estaban en juego. Tiempo después, cuando otro de los hijos de Bianca fue seleccionado para ingresar a la misma institución, el proceso de decisión fue más sencillo, pues ya se contaba con una experiencia previa, y aparece naturalizado en su discurso.

El esfuerzo económico que ha representado para la familia de esta mujer enviar a los hijos a estos colegios —que, como ella señala, son para “gente que tiene otro nivel” socioeconómico, más elevado— logró con el tiempo plasmarse en un capital escolar del cual los adolescentes se apropiaron. Con posterioridad, el capital escolar se ha reconvertido en capital económico, allanándoles el camino hacia puestos de trabajo calificados.

—Mi hijo está ahora en la escuela “Martín Zapata”, el de 17 años, porque del DAD pasó a la “Martín Zapata”<sup>9</sup>. Y ahora, con 17 años, entró para trabajar en el Palacio Judicial.

---

8 El DAD es el Departamento de Aplicación Docente de la Universidad Nacional de Cuyo. A principios de la década de dos mil contaba con Tercer Ciclo de Educación General Básica, es decir, séptimo, octavo y noveno año. Una vez egresados de noveno, sus estudiantes pueden ingresar de forma directa a alguno de los colegios Polimodales dependientes de la misma Universidad. Se trata de establecimientos que gozan de gran prestigio social, ofrecen una educación media de alta calidad y son de gestión pública.

9 La Escuela de Comercio “Martín Zapata” tiene orientación contable, y mantiene estrechas relaciones académicas con la Facultad de Ciencias Económicas de la

—¿Rindió?

—Claro. O sea que la preparación es buena. (Bianca)

Los hallazgos obtenidos ilustran de manera clara los modos en que las más variadas formas de capital que pueden adquirirse en los establecimientos escolares son con el tiempo convertibles a otras especies de capital, que benefician de manera directa a las personas escolarizadas y/o al resto de los miembros de sus grupos convivientes.

Una cuestión que se destaca en todas las entrevistas es que los conocimientos adquiridos en la escuela son puestos en juego, cotidianamente, para ayudar a los propios hijos e hijas en sus estudios.

—Lo que yo rescato de cuando estudié fue [...] el haberme preparado un poquito más también para mis hijos, no solamente para mí, sino para ayudarlos a mis hijos. Porque hacía años que yo no te agarraba la matemática, un ejercicio combinado, no me acordaba nada. Así que todas esas cosas me refrescó para poderlos ayudar ¿viste? Ellos hoy me piden y yo sí puedo ayudarlos. (Mariana)

El dominio de saberes de diversas disciplinas por parte de las mujeres escolarizadas implica una capitalización que provoca efectos tanto en su entorno familiar como en la comunidad a la que pertenecen. Uno de ellos es el mejoramiento en el rendimiento académico de sus propios hijos e hijas, así como de otros/as niños/as y jóvenes (sobrinos/as, vecinos/as, etc.), a quienes apoyan en sus tareas escolares. Un efecto concomitante, que no puede dejar de mencionarse, es que la carga de responsabilidades y trabajo no remunerado de las mujeres de sectores populares se incrementa, agravándose la problemática de la expropiación de tiempo (Cfr. Durán, 2007).

Lo que Tenti Fanfani (2007) denomina el “clima educativo” del hogar se ha modificado, tornándose más propicio, al elevarse el nivel educativo de las mujeres. Ello contribuye a incrementar las expectativas colectivas acerca de la escolarización de otros miembros del grupo como proyecto viable. El hecho de que una de las integrantes de la unidad familiar haya logrado concluir el nivel medio ofrece evidencias de que la terminalidad educativa es posible y de que, en tanto partícipes de una cultura en común, los restantes integrantes cuentan con las herramientas necesarias para lograrlo.

Esta cuestión ha sido expresamente tenida en cuenta en los lineamientos del Plan Jefas de Hogar (Ministerio de Desarrollo Social y

---

Universidad Nacional de Cuyo. Dentro de su modalidad, es el establecimiento público más prestigioso de la Ciudad de Mendoza.

Salud, s/f) en donde se fundamenta que la inversión económica que se realiza al ofrecer educación a las mujeres madres tiene efectos “multiplicadores” sobre sus familias y comunidades de origen. Así, el esfuerzo o la contraprestación que deben realizar las mujeres a cambio de recibir 150 pesos mensuales durante tres años, se extiende en el tiempo mucho más allá de la duración del plan. Lo que se logra, en definitiva, desde la lógica de la política social es lo que Anzorena (2008) ha caracterizado críticamente como “madres más eficientes”, pasando a un segundo plano la cuestión de que se trata de personas mujeres que acceden a un derecho humano básico que hasta entonces había sido vulnerado, la educación.

Por otro lado, parece plausible afirmar que los capitales adquiridos durante la escolarización son herramientas a partir de las cuales se toma conciencia de las propias capacidades para el trabajo académico; se aprende a aprender. Con ellas, se potencia el deseo y las habilidades para adquirir nuevos conocimientos en el futuro.

### **LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS VÍNCULOS SOCIALES Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS SUBJETIVIDADES**

Las actividades cotidianas que se realizan en la escuela implican el encuentro y la interacción de los individuos en un mismo espacio, cotidianamente. Ello implica, para quienes forman parte de esos procesos, el aprendizaje de habilidades sociales. En tal sentido es que se ha señalado que “la escuela es o era uno de los sitios donde se aprende a estar juntos y separados” (Antelo, 2003: 28).

Los procesos de socialización han resultado particularmente significativos para aquellas mujeres que vivían recluidas en el ámbito doméstico, no tenían casi intervención en espacios públicos de participación y, como consecuencia de su paso por la escuela, han podido recuperar para sí lugares y actividades que antes les estaban vedados.

Luego de la escolarización, muchas de estas mujeres han encontrado que es posible para ellas la participación en ámbitos públicos, lo que antes hubiera resultado quizás inimaginable.

—En esa parte estuvo bueno [ir a la escuela], porque tampoco yo tenía en este barrio contacto con nadie, yo en mi casa y nadie más. Más que “hola”, no tenía amigos. (Soledad)

Antes de asistir al CENS, esta joven separada, de 31 años, no realizaba ningún tipo de actividad fuera de su hogar. En la escuela, tomó conocimiento de la existencia de talleres para mujeres en los que se abordan diversas problemáticas con perspectiva de género, y comenzó a participar en ellos. Ambas instancias —la educación formal y

la participación comunitaria— constituyeron experiencias enriquecedoras para ella, en tanto le han permitido ampliar sus habilidades para vincularse con los y las demás. El incremento en las habilidades sociales se produce en el marco de una salida desde el espacio doméstico (devenido en espacio de reclusión), hacia el espacio público, lo que sin dudas debe ser tenido como condición de posibilidad sin la cual no podría concretarse ninguna futura inserción en la actividad laboral remunerada.

—He aprendido muchas cosas acá en el taller, con ellas, hablando... Yo siento que nos han estado animando, ¿viste?: “¡Hablen, digan!”. Es importante que vos opinés, porque para mí, mis opiniones nunca sirvieron. [...] La otra vez allá en la iglesia me hicieron dar una conferencia. ¿Yo hablar por un micrófono? Y digo: si no doy el primer paso ¿cómo voy a saber si sirvo o no? [...] Antes yo no iba a hacer una cosa así. (Soledad)

El encuentro entre pares, la necesidad de enfrentar los mismos desafíos y la posibilidad de reflexionar sobre el hecho de que muchos de los problemas cotidianos que estas mujeres encuentran no son meros problemas personales sino que tienen una raíz social son formas de desarrollar el pensamiento crítico.

Los efectos que esta reflexión produce sobre las subjetividades son notables. Las identidades individuales y colectivas se trastocan, fortaleciendo el mundo interno y permitiendo la construcción de nuevas habilidades y prácticas socio-comunitarias. En definitiva, el proceso descrito conduce a la intervención sobre las propias condiciones de vida de la gente del barrio (lo que se plasma, por ejemplo, en los talleres sobre género o en la oferta de apoyo escolar para niños/as que en la actualidad sostienen algunas de las entrevistadas) para mejorarlas en diversos aspectos.

Más allá de ser un espacio de trabajo académico en donde las mujeres ocupan el rol de estudiantes, la escuela se constituyó en un espacio de encuentro y reconocimiento entre quienes ya eran vecinas de la zona. El hecho de poder entablar nuevos lazos sociales (fenómeno al cual todas las entrevistadas han hecho referencia) es también una forma de capitalización. A partir de entonces, ha sido posible contar con el respaldo y la palabra de las otras para enfrentar las situaciones adversas, así como disfrutar y compartir la cotidianeidad y los momentos felices.

—Esa unión que teníamos era una cosa impenetrable, era como un clan. Entonces éramos así, fue muy linda esa época. Lo que yo rescato de cuando estudié fue la amistad, las chicas, la experiencia. (Mariana)

La sociabilidad como posibilidad de encontrarse y vincularse con otros y otras mejora las condiciones de vida de las personas, no solo en términos materiales o instrumentales, sino también en términos emocionales. En el mediano y largo plazo, las consecuencias para la subjetividad son altamente constructivas. Así como la violencia produce efectos que van minando la subjetividad, su contrapartida, las relaciones afectuosas y solidarias, fortalecen el mundo interno violentado y pueden contribuir a repararlo. Esta posibilidad es muy valiosa en contextos sociales donde la continuidad de la vida se ve continuamente amenazada.

Lo que Velázquez llama “el diálogo significativo con otro” implica constitución de espacios sociales de encuentro y de habilitación de la palabra para intercambiar experiencias dolorosas y elaborar nuevos significados. Si bien los espacios a los que se refiere la autora son ámbitos terapéuticos —organizados bajo la guía de un profesional de la salud mental— un contexto familiar adecuado o las relaciones de amistad pueden muy bien contribuir en esta tarea de reelaboración identitaria y fortalecimiento subjetivo. “Los otros significativos, entonces, tienen como función acompañar [a] la persona agredida en la elaboración de la crisis, favoreciendo los apoyos solidarios del contexto familiar y social y alentándola para construir un futuro” (Velázquez, 2003: 67).

El fortalecimiento emocional derivado de los procesos de subjetivación aquí descritos puede parecer un fenómeno que en nada contribuye a mejorar las condiciones de vida en la pobreza. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que al amenazar de manera cotidiana la sobrevivencia, la pobreza constituye por sí misma un escenario altamente violento para quienes viven en ella, que va socavando progresivamente las subjetividades, del mismo modo que lo hace cualquier otra forma de ejercicio de la violencia.

El hecho de que, en la experiencia escolar, las identidades afectadas puedan comenzar a reconstituirse es un avance hacia escenarios sociales en los que los grupos humanos no solo vivan liberados de la condición de pobreza, sino también de sus consecuencias o efectos.

### **EXPECTATIVAS EN RELACIÓN AL PROPIO FUTURO**

Una de las posibilidades más prometedoras que tiene la escuela, en términos de transformación de las subjetividades de quienes transitan por sus aulas, se relaciona con la construcción de nuevas perspectivas de futuro. La presencia de un “por-venir” en tanto proyecto posible, edificado en base al propio deseo, es una dimensión constitutiva de la subjetividad y funciona como guardián o protector del sujeto en el presente (Zelmanovich, 2003: 55 y ss.).

En el caso de las personas adultas que reingresan al sistema escolar, es cierto que de acuerdo a la etapa vital en que se encuentren, las posibilidades de re-trazado y concreción de ese por-venir son más o menos limitadas. Pero no es menos cierto que el hecho de que en la edad adulta hayan logrado volver a estudiar, completando con éxito el nivel medio, es una evidencia que invita a abandonar toda perspectiva determinista acerca de los destinos de las personas, destacando que siempre existen posibilidades de transformación de la propia existencia, aún dentro de los ajustados límites que los escenarios sociales imponen.

Las entrevistadas presentan diferencias significativas en las expectativas respecto del propio futuro. El trabajo de campo arrojó una variedad de perspectivas, entre las que se destacan conseguir un puesto de trabajo acorde al nivel de calificación logrado, continuar estudios en el nivel superior o seguir desempeñándose como amas de casa. Esto de alguna manera desmintió nuestras sospechas iniciales, en virtud de las cuales se esperaba que la totalidad de las mujeres aspiraran a participar de procesos de movilidad social ascendente luego de haber completado el secundario, accediendo a puestos calificados en el mercado laboral. También teníamos la suposición de que las mujeres se sentirían frustradas o insatisfechas al no haber logrado la inserción laboral añorada. No obstante, los resultados de las entrevistas evidenciaron una multiplicidad de situaciones y significados, que en algunos casos se acercan y en otros se alejan de nuestros supuestos iniciales.

—En realidad yo terminé la secundaria, solamente que no me daban el título porque yo debía una materia y después cuando salió el Plan Jefas de Hogar yo me anoté y bueno, en realidad sí terminé en el CENS.

—¿Y ahí sí te dieron el título?

—Lo tengo que ir a pedir porque cuando yo terminé me había quedado Biología y después yo rendí bien Biología y después no fui más. Una vuelta fui a buscar el analítico pero no lo tenían y me dijeron que tenía que ir a la Casa de Gobierno, no sé adónde. (Rosa)

El hecho de haber completado el nivel secundario no se relaciona para esta joven directamente con la expectativa de acceder al trabajo remunerado. Es significativo el hecho de que tres años después de rendir la última materia aún no haya ido a retirar el título obtenido. En su discurso, no aparecen referencias a que la finalización del nivel medio pueda permitirle acceder a mejores oportunidades laborales o mejores condiciones de vida. De hecho, se encuentra ocupada en servicio doméstico, labor por la cual percibe un salario muy bajo y se encuentra excluida del sistema de seguridad social.

En un plano de abstracción mayor, de acuerdo con la teoría de los *habitus* de Bourdieu, los agentes sociales experimentan procesos internos en los que se relacionan la percepción, la reflexión o interpretación de lo percibido y la acción sobre la realidad. El resultado de ese proceso es la estrategia. Los modos de percibir la realidad e interpretar los procesos en que una persona se ve envuelta conducen a dar sentido a las oportunidades que se presentan y a los recursos o capitales con los que se cuenta. Como resultado de esa interpretación, se desarrollan determinadas estrategias de acción, dentro de los límites de lo que se considera plausible.

En el caso de Rosa, el marco teórico utilizado nos permite interpretar que si no hay por su parte un despliegue de estrategias de búsqueda de mejores empleos, es debido a que no existen perspectivas de lograrlo.

Este proceso podría ser entendido en términos de una “profecía autocumplida”. Sin embargo, no se debe caer en un error de interpretación al suponer que si un actor social modifica internamente sus propias perspectivas de futuro, los límites que las condiciones sociales imponen dejarán de operar y sus expectativas hallarán cumplimiento. La profecía autocumplida debe interpretarse, en cambio, como el reconocimiento y la internalización de los límites y condicionamientos propios del entorno social al que se pertenece. Los *habitus* contruidos por los sujetos son los dispositivos que habilitan a dar sentido a las oportunidades que se presentan, y actuar en virtud de ellas.

Algunas entrevistadas han destacado que el título secundario es necesario para insertarse en el mercado laboral, pero que no es suficiente para obtener un empleo calificado. Este proceso de “devaluación” de las titulaciones está vinculado con la cuestión de la masificación de la enseñanza.

—El otro día miraba el diario y ahora en un hotel no podés ni siquiera trabajar de mucama, primero porque necesitás el secundario y segundo porque tenés que saber hablar inglés. Así trabajés de mucama tenés que saberlo hablar; porque tenés turistas. Y ya teniendo un inglés te pagan un poquito más. (Julia)

—Para un kiosco o un ciber necesitás el secundario. Como le digo a mi hijo, ¿te das cuenta que hasta para atender un kiosquito necesitás el secundario? Porque el kiosquito tiene una computadora, necesitás conocimientos de informática. (Alicia, 41 años)

Una amplia variedad de empleos formales e informales requieren conocimientos de computación, lo que constituye una barrera difícil de franquear para los miembros de las clases populares. Los y las jóvenes

socializados en clases medias y altas, en cambio, han crecido en entornos en los que la informática es moneda corriente y está completamente naturalizada. Ello es particularmente válido a medida que se desciende en el rango de edades. Así por ejemplo, no es extraño ver a niños/as no alfabetizados, de solo tres o cuatro años de edad, que son capaces de jugar en una computadora, utilizar ciertos programas o identificar íconos.

En las clases populares, las personas están mucho más habitadas a realizar trabajos manuales. La posibilidad de adquirir conocimientos de informática en sus empleos es menos frecuente y el uso de computadoras en el hogar, también. En el caso de las mujeres entrevistadas, la escuela de adultos no les brindó ningún tipo de saberes en esa materia. De esta manera, las oportunidades en el mercado de trabajo disminuyen, y estrategias que son habituales para otros grupos sociales, como la elaboración de un *currículum vitae* o la búsqueda de empleo por internet quedan, fuera del alcance.

Volviendo a la cuestión de la titulación como capital simbólico, el diploma de egreso del nivel medio no garantiza mejores oportunidades laborales. Sin embargo, tener el título es una condición imprescindible para poder aprovechar ciertas oportunidades laborales si estas se presentan.

Ahora bien, la escuela de masas está fatalmente atravesada por una contradicción: cuanto menos infrecuente es la obtención de diplomas, menor utilidad tienen éstos, pues no bastan para marcar la diferencia, y son más indispensables, porque sin diploma se vuelve imposible ingresar a la vida activa o encarar estudios más extensos (Dubet, 2006: 158).

Algunas de las mujeres entrevistadas tenían la urgente necesidad de acceder a puestos de trabajo más calificados —y por ende, mejor remunerados— que los que tenían. En muchos casos, aparecía en sus discursos una honda frustración ocasionada por la falta de perspectivas de cambio.

—Y esto de estudiar me encantó pero después me derroté, porque yo pensé que iba a ser una herramienta para poder hacer algo más, porque quería seguir estudiando. No importa que me ubicaran ¿viste? Porque cuando te ubican te dicen: “tenés que ir a limpiar”. No es que sea deshonroso pero ¿para qué carajo me pelé tres años las pestañas para después ir a limpiar? No tiene sentido, ¿me entendés? (Mariana)

A pesar de que las condiciones de vida actuales de algunas de las jefas de hogar no se han modificado ni mejorado, hay una transformación fundamental que debe ser tenida en cuenta. Al incrementarse



la confianza en las propias capacidades, tras lograr el éxito y la terminalidad escolar, el límite de aquello a lo que se puede aspirar legítimamente se ha corrido. Ya no hay forma, para quienes gracias a la educación son conscientes de sus propias fuerzas y potencialidades, de justificar el orden de cosas existente. Las injusticias y desigualdades sociales comienzan a ser percibidas como tales, lejos de todo discurso legitimatorio.

### **REFLEXIONES FINALES: LOS EFECTOS DE LA ESCOLARIZACIÓN MEDIA SOBRE LAS CONDICIONES DE VIDA DE POBLACIONES DE MUJERES ADULTAS**

A lo largo de estas páginas hemos indagado qué es lo que la escuela ofrece a aquellos grupos de mujeres que, tras haberse visto obligadas a abandonar la educación formal en la niñez o adolescencia, han logrado reinsertarse en el sistema educativo en la adultez, en el marco de programas sociales contra la pobreza.

Para elaborar una respuesta a este interrogante, creemos conveniente comenzar por revisar qué tienen para decir las corrientes teóricas críticas al interior de la sociología de la educación. Estas perspectivas han contribuido a desnaturalizar la idea de que las escuelas son instituciones democratizadoras por excelencia, que garantizan a todos los estudiantes una igualdad de oportunidades de acceso al saber y aseguran la movilidad social ascendente a los miembros de las clases más desfavorecidas. Además, han estudiado en profundidad los mecanismos perversos por medio de los cuales aquellos que la escuela considera “menos capaces”<sup>10</sup>, los que más dificultades tienen para lograr el éxito en los estudios y los que menos confianza depositan en las potencialidades democratizadoras de la institución escolar, son precisamente los y las estudiantes de origen popular.

Al interior de estos marcos teóricos críticos, la corriente conocida como reproductivista concibe a la educación formal como un instrumento o aparato al servicio de la reproducción de las desigualdades sociales. Los recorridos escolares y lo que se denomina éxito o fracaso escolar guardan una estrecha relación con el origen social de los alumnos. Mientras los miembros de las clases más favorecidas, los “herederos” de la cultura legítima (Bourdieu y Passeron, 2006) están destinados al éxito escolar y son quienes habitualmente ascienden hasta los peldaños más elevados de la pirámide educativa, los estudiantes de origen popular transitan por circuitos o redes

---

10 Una crítica a la noción tradicional de inteligencia, sostenida por la institución escolar y fuertemente anclada en posiciones clasistas y sexistas, se desarrolla en nuestra tesis doctoral (Molina, 2009).

de corta duración, baja calidad, y son prontamente arrojados fuera del sistema, hacia las mismas posiciones estructurales de las cuales fueron reclutados.

Cuando comenzamos esta investigación, partimos precisamente de un marco teórico reproductivista. Ante la pregunta inicial de para qué les había servido la escuela a los grupos de mujeres escolarizadas, suponíamos que la respuesta no podía ser muy alentadora. Imaginábamos que luego de la escolarización recibida, las mujeres se encontrarían nuevamente ante un mercado de trabajo que no tendría lugar para ellas, excepto en los mismos puestos poco calificados y mal remunerados en los cuales siempre se habían insertado. En este sentido, resuenan las palabras de una de las mujeres beneficiarias del PJH, que en su primer día de clases, en el año 2000, decía: “Cuando egresemos, vamos a tener un título secundario, pero vamos a ser tres años más viejas y vamos a seguir estando desocupadas”. Por ende, el programa social en cuestión no habría ofrecido ninguna herramienta para superar la condición de pobreza.

No obstante, luego de realizar el trabajo de campo, nos vimos en la obligación de revisar el marco conceptual utilizado, para poder dar cuenta de un fenómeno cuyas aristas resultaban más complejas de lo que habíamos imaginado en un principio. Cuando estas mujeres hablaban de su paso por la escuela, transmitían en todos los casos la idea de que “ganaron algo” y que la experiencia fue grata, o inclusive muy positiva en el marco de sus proyectos vitales. Esto es así, a pesar de que la mayoría de ellas ha continuado realizando trabajos altamente precarizados. Desde nuestro posicionamiento reproductivista inicial, era imposible comprender este hallazgo. Si la escuela fuese solamente un reducto de la cultura hegemónica o una imposición social al servicio de las clases más favorecidas, en donde los miembros de las clases bajas están destinados al fracaso y a la imposibilidad de apropiarse de los capitales escolares en juego, la escolarización, para estas mujeres, no habría tenido sentido.

En este punto, las definiciones de pobreza, jerarquías de género y experiencia escolar (explicitadas al comienzo del trabajo) resultaron de gran utilidad.

La reconstrucción de las experiencias escolares de las entrevistadas ha revelado que son significativas las capitalizaciones que tuvieron lugar en su paso por la escuela, en términos de una lógica estratégica. Pero no solo eso. La misma categoría de experiencia escolar va más allá de la concepción de educación como mera apropiación de los capitales en juego, poniendo de manifiesto que cuando se educan, las personas se ven envueltas además en otro tipo de lógicas o procesos, como los procesos de subjetivación y socialización.

La oportunidad de reingresar al sistema educativo que el grupo analizado logró aprovechar vino a irrumpir en su cotidianidad y a abrir nuevas perspectivas de crecimiento individual y colectivo. El PJH constituyó el evento determinante que condujo a las mujeres nuevamente a las aulas del sistema educativo mendocino, esta vez en establecimientos para adultas creados en el marco del mismo Plan. El hecho de vivir en situación de pobreza (razón por la cual resultaron beneficiarias del programa) hacía para ellas inimaginable volver a estudiar en la adultez. Pertenece a la lógica estratégica el haber dedicado tres años de sus vidas a formarse con vistas a obtener distintas especies de capital, como por ejemplo, un ingreso mensual mínimo pero seguro, o la titulación secundaria correspondiente, además de una serie de saberes o capitales simbólicos.

La mirada de género permitió visualizar que son otras mujeres del entorno familiar quienes tomaron a su cargo las responsabilidades domésticas de las cuales se vieron liberadas las protagonistas de los trayectos escolares. De no contar con estos lazos de reciprocidad y confianza, basados en el parentesco pero también en las jerarquías genéricas (que condujeron a esas otras mujeres a ocuparse del trabajo no remunerado que las mujeres escolarizadas estaban dejando temporalmente de lado) el componente educativo del PJH se hubiera desmoronado, pues las beneficiarias no hubiesen logrado cumplir con sus exigencias. En este punto, se observa claramente cómo las políticas sociales instrumentalizan a las mujeres en general, puesto que no solo reclutan en sus programas a aquellas que se supone que serán mejores administradoras de los ingresos percibidos (las madres-jefas de familia), sino que además, se apoyan en las labores no remuneradas de quienes quedaron afuera de la cobertura.

La falta de tiempo para las tareas escolares (derivada de las obligaciones asociadas al trabajo doméstico no remunerado y también del empleo remunerado) constituye el principal obstáculo que las estudiantes han debido sortear. Esta problemática quedó definida como “expropiación de tiempo”, dando cuenta de la falta absoluta de tiempo libre que sufren las personas que ocupan las posiciones más bajas de la estructura social. Las rutinas cotidianas resultan agobiantes, pues se encuentran abarrotadas de actividades destinadas a lograr la sobrevivencia, especialmente en el caso de las mujeres. Todo esto atenta contra su salud y su libertad, afectando derechos humanos elementales.

Frente al abanico de dificultades y limitaciones que se suman a los obstáculos ya destacados, el deseo de aprender se constituyó en un antídoto contra el fracaso escolar, tal como han señalado Carerras et al. (2002) en otras investigaciones. El hecho de poder satisfa-

cer el deseo y la necesidad de aprender (vivenciados en un comienzo como algo “particular”, esto es, egoísta y contrario a las expectativas de altruismo y entrega que se imponen sobre las mujeres madres) a medida que iban transitando por el nivel medio, ha provocado en las estudiantes significativos procesos de fortalecimiento de las subjetividades. Ello ha implicado reestructurar autoestimas dañadas, cimentar la autonomía e incrementar la confianza en las propias capacidades para orientar el proyecto vital, modificándose de este modo algunas de las dimensiones constitutivas de la condición de pobreza.

Así, desde la perspectiva de la lógica de la subjetivación, los procesos protagonizados durante el paso por la escuela han contribuido a la formación de mujeres con más y mejores recursos para hacer frente a las imposiciones patriarcales. Esto puede parecer un resultado magro, poco significativo, pero no lo es (cosa que quedó de manifiesto a partir de la realización del trabajo de campo). Comienza a ser posible el despliegue de prácticas que, aún dentro de los límites que implica la pertenencia a una sociedad androcéntrica e injusta, se adapten mejor a sus intereses, deseos y capacidades para diseñar el futuro.

En términos de la lógica de la socialización, la salida del espacio doméstico “privado” hacia el mundo de lo público (escuela, trabajo remunerado, organizaciones barriales, iglesias, nuevas amistades) ha abierto nuevos escenarios de participación en la vida de estas mujeres. La adquisición de capital social y la creación de vínculos de reciprocidad y confianza que exceden el ámbito familiar potencian los recursos con los que ellas cuentan, favoreciendo el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos primarios (la familia) y comunitarios en los que se encuentran insertas.

Como se ha visto a lo largo del trabajo, las experiencias escolares analizadas revisten especificidad en lo que respecta a los tres tipos de lógicas consideradas: la capitalización o apropiación de recursos simbólicos en el marco de una lógica estratégica; el fortalecimiento de las identidades en el marco de la lógica de la subjetivación y los procesos de encuentro entre pares, en el marco de la lógica de la socialización. Dar visibilidad al hecho de que en las escuelas de mujeres adultas tienen lugar procesos específicos e irreductibles a lo que ocurre en el resto de las escuelas medias, ha sido otro de los aspectos a los que ha logrado contribuir esta investigación.

A partir de estos hallazgos, nuestra comprensión del tipo de procesos sociales que tienen lugar en el marco de programas de transferencia de ingresos con componente educativo se ha modificado. Si bien es innegable que la situación económica del grupo beneficiario no se vio mejorada notoriamente una vez concluido el Plan (pues solo una mínima porción de mujeres ha conseguido empleos calificados en

el mercado formal luego del egreso), debemos reconsiderar la noción de pobreza como fenómeno multidimensional, tal como fuera definida en la Introducción del presente trabajo. La falta de acceso a los cánones de la cultura de su tiempo, o la imposibilidad de participar en procesos sociales —comunitarios o barriales, por ejemplo— son dimensiones de la vida de las mujeres escolarizadas en las que la educación ha impactado positivamente, produciendo notables avances. En tal sentido, puede afirmarse que programas sociales con algunas de las características que presentó el PJH (como ingreso mensual monetario, localización cercana a los lugares de residencia de las estudiantes, horarios de cursado diurno, creación de unidades de cuidado infantil) son instrumentos que pueden contribuir a producir efectos transformadores en la vida de las poblaciones escolarizadas, y a disminuir la pobreza en la dimensión sociocultural.

Los saberes y conocimientos que en las escuelas de adultos/as se tramitan, aun cuando forman parte de la cultura hegemónica, son imprescindibles para que las y los sujetos puedan participar activamente de la sociedad que les rodea. Imposible será para quienes no tienen, por ejemplo, un dominio básico de la lengua castellana, comprender significados, pautas, valores e ideas que se producen y comunican por ese medio, ni mucho menos, analizarlos críticamente o producir otros nuevos que puedan ser comunicados al resto de los miembros de nuestra sociedad.

Desde este posicionamiento, la educación puede ser entendida como un derecho ciudadano y universal, al que todo individuo —y especialmente, quienes ocupan las posiciones más desfavorecidas, como las mujeres pobres— debería poder acceder. En esta línea, la educación puede concebirse como una herramienta que permite a las personas contar con más y mejores recursos no solo para la sobrevivencia biológica o material, sino también para el crecimiento individual y la participación social, propiciando mayores márgenes de libertad.

Tales son las razones por las que consideramos que la escolarización secundaria en la adultez, aun con las limitaciones que hemos podido visualizar a lo largo del trabajo, es socialmente valiosa y constituye una alternativa capaz de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales que viven en la pobreza. No obstante, es insoslayable que debe ser acompañada de políticas económicas de industrialización y creación de puestos de trabajo no precario, pues la educación por sí sola —aunque parezca obvio e incluso absurdo plantearlo en estos términos— no modifica la estructura productiva ni el mercado de empleo en las sociedades capitalistas. Son estos últimos, precisamente, los principales obstáculos para salir

de la pobreza que enfrentan los miembros de los grupos sociales más desfavorecidos en el presente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Antelo, Estanislao 2003 "Tarea es lo que hay" en Dussel, Inés y Finocchio, Silvia (comps.) *Enseñar hoy: Una introducción a la educación en tiempos de crisis* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Anzorena, Claudia 2008 "Mujeres, políticas sociales y educación: tensiones entre límites y posibilidades. El Plan Jefas de Hogar Desocupadas (Mendoza, 2000 a 2006)", Tesis de Maestría en Política y Gestión de la Educación, Universidad Nacional de Luján.
- Arriagada, Irma 2006 "Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 85, abril. En <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/21046/lcg2266eArriagada.pdf>> acceso 5 de febrero de 2010.
- Bourdieu, Pierre 1988 *Cosas dichas* (Buenos Aires: Gedisa).
- Bourdieu, Pierre 2006 (1979) *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto* (Madrid: Taurus).
- Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude 2006 (1964) *Los herederos: Los estudiantes y la cultura* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Carreras, Marta; Rosbaco, Inés y Verón, Susana 2002 "El deseo de aprender ¿un antídoto al fracaso escolar?" en Kaplan, Carina (comp.) *La escuela: una segunda oportunidad frente a la exclusión* (Buenos Aires: Novedades Educativas, Col. Ensayos y experiencias N° 46).
- Dubet, François 2006 *El declive de la institución: Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad* (Barcelona: Gedisa).
- Dubet, François y Martuccelli, Danilo 1998 *En la escuela: Sociología de la experiencia escolar* (Buenos Aires: Losada).
- Durán, María Ángeles 2007 *El valor del tiempo. ¿Cuántas horas te faltan al día?* (Madrid: Espasa Calpe).
- García-Huidobro, Juan 1994 "Los cambios en las concepciones actuales en educación de adultos" en *La educación de adultos en América Latina ante el próximo siglo* (Santiago de Chile: UNESCO/UNICEF).
- Gluz, Nora; Kantarovich, Gabriela y Kaplan, Carina 2002 "La autoestima que fabrica la escuela" en Kaplan, Carina (comp.) *La escuela: una segunda oportunidad frente a la exclusión*

- (Buenos Aires: Novedades Educativas, Col. Ensayos y experiencias N° 46).
- Ministerio de Desarrollo Social y Salud s/f *Plan Jefas de Hogar* (Mendoza: Gobierno de Mendoza).
- Molina, Mercedes 2009 “Estrategias de reproducción social: el aporte de mujeres protagonistas de trayectos de escolarización de personas adultas en Gran Mendoza”, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia 2005 “Programas de superación de la pobreza y capital social: Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile” en Arriagada, Irma (ed.) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Romagnoli, María Cristina; Maure, Gustavo y Draghi, María José 1998 “Los ejes de inclusión-exclusión en el sistema educativo: una propuesta alternativa” en Gómez de Erice, María Victoria (comp.) *A propósito de los viejos y nuevos problemas educativos* (Mendoza: Facultad de Educación Elemental y Especial. Universidad Nacional de Cuyo).
- Rosenberg, Martha 1996 “Género y sujeto de la diferencia sexual: El fantasma del feminismo” en Burin, Mabel y Dio Bleichmar, Emilce (comps.) *Género, psicoanálisis y subjetividad* (Buenos Aires: Paidós).
- Scott, Joan 1990 “El género: Una categoría útil para el análisis histórico” en Amelang, James y Nash, Mary (eds.) *Historia y Género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea* (Valencia: Universidad de Valencia).
- Tenti Fanfani, Emilio 2007 *La escuela y la cuestión social: Ensayos de sociología de la educación* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Velázquez, Susana 2003 *Violencias cotidianas, violencia de género: Escuchar, comprender, ayudar* (Buenos Aires: Paidós).
- Zelmanovich, Perla 2003 “Contra el desamparo” en Dussel, Inés y Finocchio, Silvia (comps.) *Enseñar hoy: Una introducción a la educación en tiempos de crisis* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).





Malena Victoria Hopp\*

## **POLÍTICAS SOCIALES DE EMPLEO EN LA ARGENTINA POST-CONVERTIBILIDAD**

### **Un análisis comparativo de planes de desarrollo socio-productivo<sup>1</sup>**

#### **INTRODUCCIÓN**

La implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados<sup>2</sup> (PJJHD) marcó el comienzo de un proceso de reestructuración de la política social que tomó mayor fuerza en el 2003, acompañado por un discurso oficial que intentó diferenciarse de la política de gobiernos anteriores. Sus argumentos hacían referencia al modelo neoliberal y

---

\* Licenciada en Trabajo Social, Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Magíster en Políticas Sociales y docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).

1 Este artículo presenta algunos resultados preliminares del proyecto de investigación “Políticas de promoción de desarrollo socio-productivo: condiciones para la integración social y económica”, realizado en el marco de la Maestría en Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires, bajo la dirección de Estela Grassi.

2 Este plan fue creado en enero de 2002 y puesto en marcha en mayo de ese mismo año para hacer frente de manera urgente a las consecuencias de un proceso que comenzó en la década del noventa y culminó en el estallido de la crisis en diciembre de 2001, llegando a tener, a dos meses de su lanzamiento, casi dos millones de destinatarios y un presupuesto de 3.500 millones de pesos (Dinatale, 2004). El PJJHD estuvo destinado a jefas y jefes de hogar en situación de desempleo que tuvieran niños menores de edad o discapacitados a cargo. El Plan otorgaba un subsidio de 150 pesos mensuales (aproximadamente 40 dólares) y exigía la realización de una contraprestación laboral o capacitación de 20 horas semanales.

sus medidas de ajuste estructural como causas de los problemas sociales; al mismo tiempo denunciaban la focalización y el asistencialismo de las políticas destinadas a atenderlos. La propuesta más novedosa de este período —por sus objetivos, su enfoque y metodología— fue la implementación, desde el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra” (Hintze, 2007). A partir de este Plan la Economía Social comenzó a tener un rol más relevante en tanto estrategia de “inclusión social”, a través de la promoción del desarrollo local y el autoempleo.

Por su parte, ese mismo año y en consonancia con la propuesta de retomar el trabajo como elemento de integración social, el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS) hizo explícita la búsqueda de “políticas activas que, en el marco del proceso de recuperación económica, favorezcan la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada”<sup>3</sup>. En ese contexto, se propuso el objetivo de eliminación/reconversión del PJJHD.

Considerando este cambio de orientación en las políticas que pone en el centro la cuestión del trabajo, el objetivo del artículo es analizar en qué medida los programas de promoción de desarrollo socio-productivo implementados en Argentina a partir del año 2003, proponen una nueva definición del concepto de trabajo y de qué modo es concebido el sujeto de la política social. Para ello, compararemos los mencionados programas, indagando qué estrategias proponen para disminuir el desempleo y la pobreza y algunos de los resultados que han alcanzado. Esto permitirá explorar la potencialidad de estas políticas para constituirse en una “estrategia socioeconómica alternativa desde el sur”.

En cuanto a la metodología, realizamos un estudio comparativo a partir del análisis de normativas, informes de gestión y evaluación de cuatro programas implementados a nivel nacional<sup>4</sup>: Plan “Manos a la Obra”<sup>5</sup> (PMO), Herramientas por Trabajo<sup>6</sup>, Programa de Inserción La-

3 Ver <<http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/masymejor.asp>>.

4 No ignoramos que existen otros planes de desarrollo socio-productivo implementados a nivel provincial y que también el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Sociales (INAES) cuenta con líneas de apoyo a cooperativas; sin embargo consideramos que los programas seleccionados son los más significativos y nos permiten analizar a través de sus normativas —de alcance nacional— las disputas en torno al sentido del concepto de trabajo y de la integración social que promueven.

5 El PMO es el único plan de promoción de autoempleo que se ejecuta desde el Ministerio de Desarrollo Social, y los distintos programas de autoempleo que se desarrollan actualmente tienen su “origen” en el PMO.

6 Ex componente productivo del Programa de Transición de Jefes de Hogar; anteriormente llamado componente materiales - Tipología 6 del PJJHD o Insumos

boral-línea autoempleo<sup>7</sup> (PIL) y Programa Trabajo Autogestionado<sup>8</sup>. Asimismo, incorporamos datos obtenidos a partir de observaciones realizadas en una organización que integra cooperativas y empresas recuperadas<sup>9</sup> y en distintas dependencias estatales que implementan los programas seleccionados<sup>10</sup>.

Consideramos que estos programas son comparables porque presentan similitudes respecto del problema que atienden (la in-

---

y Herramientas. Herramientas por Trabajo es el primer programa de promoción de autoempleo del periodo, ejecutado desde el MTESS. El mismo tuvo distintos nombres, que marcaron diferentes momentos del objetivo de reconversión del PJJHD en “políticas activas de empleo” (MTESS). Cabe aclarar que si definimos las políticas de empleo como “una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza de los ámbitos económico, social e institucional, que afectan el nivel y la calidad del empleo” (Lanari, 2004: 8), es necesario analizar los resultados alcanzados por estos programas para afirmar que se trata efectivamente de políticas de empleo, es decir que tienen incidencia real en el nivel o calidad del empleo.

7 Se encuentra en ejecución desde diciembre de 2006 y representa el componente de promoción de autoempleo del Plan Integral para la Promoción del Empleo que desarrolla el MTESS.

8 Destinado a una población particular, las empresas recuperadas. Si bien también es un programa de apoyo al desarrollo socio-productivo, se refiere a esta forma de trabajo como autogestión. Por ello resulta interesante analizar las implicancias, similitudes y diferencias entre estas formas de nominación del trabajo.

9 Entendemos por empresa recuperada a “todas aquellas firmas, que, habiendo detenido la producción y transitado una cesación de pagos con sus acreedores (ya sea porque se encontraba en concurso preventivo sin una resolución que garantice la continuidad de la empresa o porque directamente se presentó en quiebra) fueron reabiertas, a partir de la iniciativa de los trabajadores para sostener la fuente de trabajo, reiniciando las actividades productivas con la intervención directa de los mismos en la administración” (Ruggeri, Martínez y Trincheró, 2005: 23). Las empresas recuperadas, son un fenómeno social y económico que surge como consecuencia del deterioro de la sociedad salarial, en un contexto de desempleo estructural producto de políticas neoliberales. La experiencia de empresas recuperadas, pone en cuestión la idea del desempleado como “excluido” y destinatario de políticas sociales asistenciales. En este sentido, la consigna de las empresas recuperadas ha sido desde un principio “Ocupar, resistir y producir”.

10 Las observaciones se realizaron en el marco del trabajo de campo etnográfico, desarrollado en una cooperativa de trabajo que participa en una organización que nuclea empresas recuperadas y cooperativas, durante los meses de abril de 2009 y marzo de 2010. Dos de las observaciones se hicieron acompañando a los integrantes de la cooperativa a realizar distintos trámites (la firma de un convenio para la entrega de un subsidio destinado a la compra de una máquina de corte y la presentación de un proyecto de capacitación) para la gestión de recursos estatales, provenientes de los planes objeto de análisis. La tercera observación se realizó acompañando a una integrante de la organización a presentar un proyecto ante un programa diferente a los estudiados. Además, asistimos a una reunión organizada por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, en la que participaron diferentes cooperativas textiles.

serción o reinserción laboral de los desempleados), de la estrategia que proponen para abordarlo (la promoción de desarrollo socio-productivo) y de la población destinataria (personas con problemas de empleo). Sin embargo, existen sutiles diferencias que intentaremos hacer visibles, ya que suponemos que estas tienen implicancias en la implementación de los planes, en los sentidos del trabajo que construyen y en la forma en que se concibe el sujeto de la política social.

Si bien cada programa ejecutado por las distintas agencias estatales no representa la política social o de empleo en su conjunto, su análisis nos permite explorar su lógica y problematizar cuestiones naturalizadas o tomadas como “dadas”. No desconocemos que lo establecido en la normativa y el diseño de los programas no es necesariamente —ni la mayoría de las veces— lo que se plasma en la implementación, pero su análisis contribuye a comprender las disputas en torno a los sentidos de la política social, del trabajo y de la integración social que estas promueven.

Primero, analizaremos las políticas hacia el mercado de empleo, sus resultados y las transformaciones del rol del Estado como promotor de nuevas formas de trabajo. Luego presentaremos brevemente el proceso de surgimiento y desarrollo del autoempleo, describiendo los programas seleccionados. Por último, compararemos los planes, a fin de analizar qué estrategias de abordaje de los problemas de desempleo y pobreza proponen y cuáles son sus potencialidades y limitaciones para constituirse en una estrategia socioeconómica alternativa.

### **EL ROL DE LA PROMOCIÓN DE DESARROLLO SOCIO-PRODUCTIVO EN LA ESTRATEGIA SOCIOECONÓMICA POST-CONVERTIBILIDAD**

Para explorar las potencialidades de las políticas de desarrollo socio-productivo en tanto estrategias alternativas de erradicación de la pobreza desde los países del sur, es necesario reflexionar acerca del contexto social, político y económico en el cual estas políticas se implementan. Por ello, en este punto describiremos la estrategia socioeconómica y política post-convertibilidad. Esto nos permitirá indagar cuál es el rol y la importancia del desarrollo socio-productivo en este modelo y sus potencialidades y limitaciones para constituirse en una alternativa de lucha contra la pobreza.

Argentina abandonó la regla de convertibilidad a comienzos del año 2002. El sostenimiento forzado de este tipo de régimen generó una fuerte crisis social, económica y política que estalló a fin del 2001. La respuesta a la crisis en el plano económico fue una maxi-

devaluación que provocó un aumento exponencial del desempleo y la pobreza<sup>11</sup>, ratificando estos problemas como los más importantes del nuevo siglo.

Hacia principios de 2003 comenzó una mejora en los niveles de empleo y del producto bruto, acompañada de una política hacia el mercado laboral que se anunciaba como novedosa. Desde el discurso oficial, la estrategia socioeconómica del presidente Néstor Kirchner<sup>12</sup> intentó mostrarse como un “nuevo modelo de desarrollo” que promovía el crecimiento económico con generación de empleo de calidad y redistribución de la riqueza, que desde esta perspectiva permitiría la reducción de la pobreza. En esta línea, Palomino (2008: 1) plantea que “las actuales tendencias de crecimiento del empleo registrado y de estancamiento y disminución del empleo no registrado en el sistema de seguridad social reflejan la instalación y consolidación progresiva de un nuevo régimen de empleo<sup>13</sup>, posterior a la salida de la crisis de 2001 en Argentina” y considera que dado el crecimiento del trabajo registrado entre los años 2005 y 2007 esta tendencia podría prolongarse en el mediano plazo.

En el mismo sentido, Schlessner (2009: 1) afirma que en los últimos seis años se ha instalado en el país “un patrón de crecimiento económico centrado en la producción nacional y el empleo”. Para el autor, el factor principal que explica el avance económico alcanzado es la combinación de costos laborales bajos y salarios reales crecientes. Los bajos costos laborales estimulan la competitividad de la producción nacional, y esto promueve el aumento del nivel de actividad económica e impulsa la creación de empleo. Asimismo, el aumento de los salarios reales estimula el consumo en el mercado interno, lo que genera un “círculo virtuoso”.

En otra línea, cuestionando el optimismo de la idea de un nuevo modelo económico, diversos estudios muestran las limitaciones en el

---

11 En el año 2002 estos indicadores alcanzaron un pico de 41,4 % de hogares por debajo de la línea de pobreza y 21,5% de desocupación (EPH-INDEC).

12 Finalizado el mandato interino de Eduardo Duhalde, el 25 de mayo de 2003 asumió Néstor Kirchner a la presidencia. El 10 de diciembre de 2007 lo sucedió Cristina Fernández de Kirchner, cuya gestión continúa los lineamientos que se venían implementando. Por ello trataré y analizaré las políticas de ambos gobiernos como parte de un mismo proceso.

13 Para el autor la idea de “régimen” apunta a señalar las complementariedades institucionales entre el rol de arbitraje y control del Estado sobre el empleo, la reinstalación a través de la intervención del Poder Judicial de una normativa laboral que favorece el trabajo registrado, las políticas de salario mínimo y negociación colectiva y las acciones de los actores sociales, entre ellos los sindicatos. Esta complementariedad permitiría afirmar la consolidación de un nuevo régimen de empleo (Palomino, 2008).

mediano y largo plazo de las políticas implementadas. En este sentido, Lindenboim (2008: 12) plantea el debate en torno al proceso de crecimiento económico abierto en 2003 y pregunta en qué medida se debe a las políticas adoptadas por los Gobiernos (que se proclaman como alternativos a los lineamientos adoptados por el Consenso de Washington), o si por el contrario, esa dinámica económica se hallaba condicionada por el nuevo escenario internacional.

Salvia et al. (2008: 116) intentan responder este interrogante partiendo de la tesis según la cual “un cambio de reglas macroeconómicas no es suficiente para alterar el renovado carácter heterogéneo, dual y combinado que presenta la dinámica de acumulación en la actual fase de la globalización” y muestran que si bien las políticas desarrolladas en la Argentina en el periodo post-convertibilidad fueron favorables y generaron un aumento del empleo —apoyado en una estrategia más industrialista y orientada tanto al mercado interno como externo— hasta la fecha de esta publicación, no se observan cambios cualitativos que modifiquen la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo. Asimismo, señala que el análisis de las distintas formas de inserción laboral según sectores muestra la cristalización de un reducido sector público de privilegio<sup>14</sup> y un sector privado moderno en un extremo, y un sector informal vinculado al segmento secundario y marginal de los empleos con remuneraciones más bajas en el otro.

Lavopa (2008) analiza las potencialidades y limitaciones del crecimiento económico y plantea que entre los años 2002 y 2006 la economía argentina creció un 41% y la ocupación 27% y con ello se redujeron los índices de desempleo y pobreza. Sin embargo, en el periodo de “crecimiento genuino” (2004-2006) la creación neta de empleos se desaceleró y siguieron siendo los empleos en el sector de baja productividad los que explicaron la mayor parte del crecimiento. Es decir que comenzarán a visualizarse las limitaciones estructurales de una estructura productiva heterogénea<sup>15</sup>.

Además de los análisis respecto de las condiciones en las que se da el crecimiento económico, señalaremos algunas medidas implementadas que tienen incidencia en el mercado de trabajo, a partir de la sanción de la nueva Ley de Régimen Laboral<sup>16</sup>.

---

14 Cabe mencionar que si bien este estudio marca la existencia de un sector público de privilegio, gran parte del personal contratado por el Estado se encuentra en condiciones laborales precarias. Al respecto ver Guimenez, 2009.

15 En la misma línea, Giosa Zuazúa (2006) marca el agotamiento de la elasticidad empleo-producto a partir del año 2004, poniendo en duda la sostenibilidad del crecimiento del empleo en el largo plazo.

16 Ley 25.877, sancionada el 2 de marzo de 2004.

A partir del año 2003, se retomó la herramienta de fijación de los montos del salario mínimo vital y móvil; y a través del Decreto 1095/04 se convocó al Consejo del Salario<sup>17</sup> a discutir y determinar las modificaciones salariales. Asimismo, el MTESS señala que se propone fomentar la redistribución del ingreso, a través de la participación de los actores sociales, usando como herramienta la negociación colectiva, ya no solo en la empresa sino también a niveles macro y de rama de actividad (Ley 25.877).

A partir del año 2004 —coincidiendo con la fijación del salario mínimo—, aumentó la participación del salario, debido al efecto del incremento de las remuneraciones y del mayor número absoluto de trabajadores (Lindenboim, Graña y Kennedy, 2005). Para el 2007, el promedio de los salarios había mejorado respecto a 2003 (SEL, 2006), sin embargo se plantean dudas acerca de su poder de compra (Grassi, 2009). Las actualizaciones salariales no siempre son suficientes para cubrir la suba de precios, debido a los altos niveles de inflación, que generan una disminución del salario real. Además, es claro que estas mejoras benefician solamente a los trabajadores registrados, reproduciendo las desigualdades entre el trabajo formal y el informal<sup>18</sup>.

Para abordar el problema de la informalidad, se estableció el Plan Nacional de Regulación del Trabajo, definido como “una política activa implementada por el Estado Nacional tendiente a transformar aquellas ocupaciones que se desenvuelvan en la esfera de la irregularidad, en trabajo de calidad realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. El Plan es la materialización de la decisión de reinstalar la presencia del MTESS como agente de contralor de las relaciones laborales”<sup>19</sup>. Si bien este Plan representa un avance, diversos estudios (Novick, 2007; Giosa Zuazúa, 2006) marcan que el trabajo no registrado y la flexibilización laboral no podrán resolverse solamente con acciones de inspección y control.

---

17 El Consejo del Salario, creado por Ley de Empleo N° 24.013 (sancionada en el año 1991), “es un organismo autónomo, con atribuciones legales asignadas por el Congreso Nacional en materia de redistribución del ingreso y la asistencia a los desempleados. Con facultades para vincular pautas de productividad y formación profesional”. Ver <[http://www.trabajo.gob.ar/institucional/consejos\\_creacion.asp](http://www.trabajo.gob.ar/institucional/consejos_creacion.asp)> acceso 16 de abril de 2009.

18 Cabe destacar que según el informe “La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del Módulo de Informalidad de la EPH” (elaborado por el MTESS y el INDEC, con apoyo del Banco Mundial) para el cuarto trimestre de 2005 el empleo no registrado alcanzaba el 45% de los 5,3 millones de trabajadores de dicho aglomerado.

19 Ver <<http://www.trabajo.gob.ar/inspeccion/pnrt.asp>> acceso 16 de abril de 2009.

Por otra parte, en el marco de la estrategia de creación de empleo, se implementaron políticas dirigidas a la realización de planes de obra pública e infraestructura<sup>20</sup> y se promovió el autoempleo a través de planes sociales para trabajadores desocupados.

En síntesis, es innegable que el escenario de crecimiento económico y del empleo muestra un contexto más favorable y algunas rupturas con el periodo anterior, al menos hasta el año 2006. También se observa el retorno de las políticas e intervenciones del Estado como elemento legítimo de incidencia en las condiciones laborales y para la generación de empleo, a diferencia de la pretendida libertad de mercado y la consiguiente deslegitimación de la política que se difundió en la década de hegemonía neoliberal<sup>21</sup>. Sin embargo, estas medidas aún no alcanzaron a producir un cambio cualitativo en la estructura socioeconómica, lo que pone en duda la sostenibilidad del modelo en el largo plazo.

### **REESTRUCTURACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES ASISTENCIALES Y DE EMPLEO**

En el año 2003, el Gobierno realizó una revisión de las políticas sociales implementadas en la década anterior. En oposición al modelo neoliberal, se propuso una concepción de la política social, según la cual “la mejor política social es la creación de empleo”, que contribuye a fortalecer “una Argentina que ha vuelto a instalar al trabajo como fuente de derechos de inclusión social para todos”<sup>22</sup>. A pesar de este discurso optimista, los grupos de desocupados o empleados en el sector marginal, continuaron requiriendo asistencia del Estado.

El decreto 1506/2004 reguló la reformulación de los programas de transferencia de ingresos, produciendo una división de los destinatarios del MDS y del MTESS. Esta división marcó una clara distinción entre política social y de empleo. Estas políticas pretendían

---

20 El objetivo del Plan de Obra Pública Local, en el marco del Plan de Promoción del Empleo es “mejorar las posibilidades de inserción laboral de trabajadores con problemas de empleo, mediante la realización de prácticas laborales y adquisición de saberes en la industria de la construcción, fomentando a su vez el desarrollo de proyectos productivos y locales que requieran infraestructura”. Ver <[http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/pyp\\_listado.asp](http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/pyp_listado.asp)> acceso 16 de abril de 2009.

21 Es importante recordar que en los años noventa también había una muy fuerte intervención estatal para asegurar las condiciones de desregulación del mercado de trabajo, que sin embargo nunca se alcanzaron plenamente. La difundida idea de un Estado “ausente” no fue tal, ya que la imposición de dicho modelo requirió de la activa intervención político-cultural del Estado para redefinir y trastocar completamente las reglas de juego.

22 Discurso pronunciado por Carlos Tomada, ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el marco de la presentación oficial del Seguro de Capacitación y Empleo, el 13 de Febrero de 2006, citado en Giosa Zuazúa, 2006.



atender “dos realidades diferentes: las personas que tienen menores dificultades generales para encontrar un trabajo (por su situación familiar, cantidad de hijos que atender, formación, etc.) y las familias en situaciones de mayor vulnerabilidad social (por número de hijos, niveles de deserción escolar) con menores posibilidades de acceder o sostenerse mediante el empleo”<sup>23</sup>. A partir de estas premisas, el Estado clasificó a los destinatarios según criterios de “empleabilidad”, quedando bajo la órbita del MTESS las personas que podrían llegar a conseguir empleo. En cambio, aquellos devenidos “inempleables”, según los criterios que en términos de Castel (1997) determinan la *handicapología* y que no cuentan con el tipo de capacidades que demanda el mercado, serán “beneficiarios” de las políticas sociales focalizadas en los grupos más vulnerables<sup>24</sup>.

En este marco se planteó el objetivo de reconversión del PJJHD, promoviendo el pasaje de sus destinatarios hacia otros programas sociales, de empleo (para los “empleables”) y asistenciales (para los vulnerables o quienes no cumplieran los requisitos de empleabilidad)<sup>25</sup>.

El Programa Familias<sup>26</sup> fue lanzado por el gobierno nacional en octubre de 2004, para dar lugar a la captación de beneficiarias del

---

23 Ver <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp>> acceso 5 de mayo de 2009.

24 “[...] se fija un plazo de 180 días contados a partir del 01/01/2005 para que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social en forma conjunta y sobre la base de los datos con que a la fecha cuentan ambas jurisdicciones, realicen una clasificación de los beneficiarios del programa mencionado de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que eventualmente reúnan los mismos. A tal fin definirán los requisitos y perfiles que deban acreditar los interesados. Los beneficiarios con posibilidades de empleo continuarán percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y los que no cumplan con los requisitos establecidos quedarán incluidos dentro de los programas creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social” (Decreto 1506/04).

25 Al mismo tiempo que se va dando “de baja” a los destinatarios que hayan conseguido un empleo formal, o dejen de cumplir con los requisitos de acceso. Según los datos del MTESS la cantidad de “beneficiarios” del PJJHD pasó de casi dos millones de personas en el año 2002 a menos de 600.000 en el 2008, es decir que se produjo una reducción de 1,4 millones (69,5%) de destinatarios. Esta disminución se explica por distintos factores, los más relevantes fueron los siguientes: 1) Incorporación de los beneficiarios al mercado de trabajo (22,6%). 2) Migración al Programa Familias por la Inclusión Social (21,4%). 3) Traspaso al régimen del Seguro de Capacitación y Empleo (7,8%) (MECON, 2008).

26 El Plan Familias fue un Programa de transferencia de ingresos, cuyos destinatarios eran principalmente mujeres con hijos que no cumplían los requisitos de “empleabilidad” (el 91,6% de los receptores de este Plan eran mujeres). Desde una perspectiva de género, este dato da cuenta de la forma en que la política social construye

PJJHD que optaran por cambiar de plan asistencial a partir de haber sido evaluadas como ‘inempleables’. [...] los artículos 4° y 5° del decreto 1506/04 establecieron, expresamente, que los receptores con posibilidades de empleo continuarían percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo y que aquellos que no fueran calificados de tal modo podrían ser incorporados a los programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano creados o a crearse en el MDS (CELS, 2004: 17).

La división planteada por el mencionado decreto fue criticada por la estigmatización que provoca clasificar sujetos como desempleables en un sistema en donde el trabajo sigue siendo central (Zibecchi y Arcidiacono, 2008; Scarfó et al., 2009). Asimismo, se remarcó que el programa no responde al pretendido “enfoque de derechos”, dado que no alcanza los estándares establecidos en pactos internacionales (CELS, 2004). Desde una perspectiva de género, se señalaron los efectos reproductores del rol tradicional de mujer-madre-ama de casa que favorece el plan, a partir de la evaluación no solamente de las habilidades laborales de los sujetos, sino de otras condiciones, tales como la cantidad de hijos que posean (CELS, 2004).

Más allá de estas acertadas críticas, la distinción entre políticas laborales y asistenciales es relevante, dado que aun en situaciones de “pleno empleo” existirán personas que no puedan trabajar, permanente, o transitoriamente. Esto plantea una cuestión que es necesario analizar, ¿cuáles son las condiciones que hacen al sujeto “merecedor” de asistencia y qué formas de asistencia se van a implementar, a fin de evitar la estigmatización de los destinatarios? Problematicar la división entre política social y política laboral —en los términos planteados por el Decreto 1506/04— no debe llevarnos a negar la existencia de grupos que por las condiciones en que se encuentran o porque no pueden trabajar necesitan recibir asistencia. Lo que se pone en duda en todo caso, es si estos programas de promoción de autoempleo tienen por objetivo generar trabajo; y en ese caso qué calidad de empleo promueven, o si, por el contrario, el trabajo está siendo concebido como forma de asistencia.

Luego de haber descrito el modo en que se reorganizó la política destinada a atender a la población con problemas de empleo o en situación de vulnerabilidad surgen algunas preguntas: ¿Existe articu-

---

roles diferenciados para mujeres y varones, reforzando las desigualdades. A partir de la implementación de la asignación “universal” por hijo, en el año 2009, el Plan Familias se eliminó y sus destinatarios pasaron automáticamente a percibir la asignación, en lugar del subsidio que otorgaba el Programa.

lación entre los programas del MTESS y los del MDS? ¿Por qué son ejecutados desde distintas agencias? ¿Cuáles son las diferencias, y qué implicancias tiene dicha forma de ejecución? Algunas situaciones observadas durante el trabajo de campo, nos llevan a pensar que existe una débil articulación entre los programas<sup>27</sup> y en algunos casos, hasta aparece algún tipo de competencia entre las agencias que los implementan. La representación de la política social reducida a la idea de política de asistencia a la pobreza, se puede observar en los discursos de empleados de distintas dependencias estatales que intentan distinguirse del funcionamiento del MDS. En este sentido, uno de ellos explica que “la diferencia con el PMO es que el MTESS evalúa y financia los emprendimientos que sean sustentables y no “cualquier emprendimiento”. El funcionamiento del MTESS es “menos anárquico” y lo que se está buscando es mejorar la calidad del empleo. La mayoría de los emprendimientos financiados están en funcionamiento, solo el 20 o 30% es la tasa de mortalidad” (Registro de campo, 19/11/2008). Del mismo modo, una trabajadora de otra agencia estatal, ante la pregunta acerca de los requisitos de presentación de proyectos, dijo que allí era sencillo, no como en el Ministerio de Desarrollo que es todo muy burocrático” (Registro de campo, 4/8/2009).

### **EL PLAN MANOS A LA OBRA: SURGIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIO-PRODUCTIVO**

Si bien a mediados de la década del noventa se implementaron algunos programas de promoción de autoempleo o empleo local<sup>28</sup>, es recién a partir del PMO que el desarrollo socio-productivo cobra mayor importancia en el abordaje de los problemas de desempleo y pobreza. “Hasta el inicio del Plan, la representación de estas líneas de financiamiento en el presupuesto total del organismo era poco significativa, ya que solo alcanzaba alrededor de cuatro millones

---

27 En este sentido, Goren (2006) y Merlinsky y Rofman (2004) analizan el caso del PMO y observan la falta de vinculación entre los consejos consultivos y los emprendedores en la instancia de diseño de la propuesta productiva. En cuanto a los programas de autoempleo, la evaluación realizada por el MTESS, marca problemas de articulación similares. “Es frecuente que los programas dependan de áreas distintas que no se comunican entre sí, desaprovechando la experiencia acumulada y la posibilidad de complementar esfuerzos” (Cogliati, 2008: 127). Asimismo, se señala la ausencia de un marco integral y articulado que regule la ejecución de las políticas del Ministerio, teniendo en cuenta el objetivo de promoción de desarrollo local.

28 A partir de mediados de la década del noventa comenzaron a implementarse programas de apoyo al desarrollo productivo, algunos ejemplos son el Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo, implementado en el año 1995 y el Programa de Desarrollo Local, en 1998.

de pesos por año” (MDSA, 2007: 61). El MDS invirtió en el PMO 110 millones de pesos, en el año 2005 (Hintze, 2007), 131.568.973 en el 2006 (MDS, 2006) y 129.386.294 en 2007 (MDS, 2007). En el 2008 se destinaron 142 millones (La Nación, 24/8/2008). Por otra parte, este Plan plantea una ruptura en la estrategia de abordaje del desempleo, su marco conceptual y el enfoque metodológico —que intentan recuperar diferentes propuestas de la Economía Social— resultan novedosos.

El propósito del PMO es “constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos” (Res. 1375/04). Para ello se plantean tres objetivos generales: “1) Contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país. 2) Promover la Economía Social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local. 3) Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social, mejorar su efectividad y generar mayores capacidades y opciones a las personas, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad”.

Como expresa la citada resolución, los ejes del plan son la promoción del desarrollo local y la inclusión a través de la generación de empleo y la participación en espacios comunitarios. Las formas de trabajo que promueve son emprendimientos individuales, asociativos o familiares, que permitan el fortalecimiento del capital social y la integración social y económica (Res. MDS 192/06). Asimismo, la preocupación es promover un “desarrollo con inclusión” que pone en el centro la cuestión del trabajo. Se plantea así un enfoque que pretende “transformar las necesidades en oportunidades de acción colectiva” (MDS, 2006), a través del otorgamiento de créditos o subsidios para la producción en emprendimientos asociativos.

El PMO está destinado a personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas que se encuentren en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social y que desarrollen alguna actividad productiva y/o comunitaria o necesiten apoyo para comenzar. Es decir que se trata de un programa focalizado en población pobre y con problemas de empleo, aunque se explicita la pretensión de un alcance masivo. Además requiere la realización de una contraprestación que consiste en la donación de productos o servicios realizados por los emprendimientos a la comunidad.

El plan incluye tres componentes:

- Apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos y de servicios.
- Fortalecimiento institucional, cuyo objetivo es promover y consolidar espacios de concertación local, tales como consejos consultivos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, espacios de intercambio de la Economía Social.
- Asistencia técnica y capacitación.

El artículo 6° de la Resolución 1375/04 MDS explicita que “el Plan se implementará a través de procesos participativos e intersectoriales de nivel local que fortalezcan los espacios multiactorales, partiendo de las potencialidades del territorio”. La estrategia de intervención que se propone, además de ser descentralizada a fin de fomentar la participación de los actores locales, busca promover la producción y comercialización de bienes y servicios y “el desarrollo de capacidades que permitan mejorar los ingresos y la calidad de vida de su población de manera sostenible y con niveles crecientes de equidad”<sup>29</sup> (Res. 1.375/04 MDS).

Por ello, desde el lanzamiento del Plan se han implementado distintas medidas de apoyo a la Economía Social, tales como la implementación del área de “Compre Social” en el año 2003, cuyo objetivo es diseñar acciones de promoción y comercialización de emprendimientos de efectores de la Economía Social; la creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social<sup>30</sup> y del Monotributo Social (Ley 25.865). El Monotributo Social permite a los emprendedores facturar legalmente, pero no alcanza a garantizar las protecciones sociales y de salud necesarias, ni se adapta a las características asociativas de muchos de los emprendimientos, ya que se trata de una figura tributaria individual y no colectiva como la gestión de estos emprendimientos<sup>31</sup>.

---

29 Es interesante señalar que la idea de equidad aparece fuertemente en el discurso de los años noventa para fundamentar la focalización de la política social. Para este tema véase: Danani (2008) y Garretón (1999).

30 Creado a través del Decreto 189/04. “El Efector Social, en condiciones de inscribirse en el Registro, es aquella persona que está realizando una única actividad productiva y ve dificultada su inserción en la economía por estar en una situación de vulnerabilidad social. El Registro fue creado para facilitar al Efector Social el desarrollo de su actividad económica y el incremento de sus ingresos, a partir de la posibilidad de facturar y de ese modo incorporar nuevos compradores o clientes”. Ver <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/Efectores/efectores.asp>> acceso 15 de mayo de 2009.

31 Por otra parte, el número de inscriptos en el Registro Nacional de Efectores hasta 2006 era muy pequeño (24.800 monotributistas según el informe de gestión 2006), en relación con el total de destinatarios del programa. Si bien para el 2009 la

Asimismo, se puso en marcha una línea de financiamiento de Proyectos Integrales (Res. 192/06 MDS), destinada a “la promoción de la participación de distintos actores locales”, a fin de alcanzar “el consenso en la formulación, diseño y ejecución de proyectos integrales de desarrollo territorial socioproductivos”. Por último, en el año 2008, a partir de la sanción de la Ley de Microcrédito<sup>32</sup>, se implementó el Programa Nacional de Microcrédito. Ese mismo año se creó la Marca Colectiva, que “distingue los productos y/o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la Economía Social” (Ley 26.355), cuyo requisito de acceso es estar inscripto en el Registro Nacional de Efectores<sup>33</sup>.

### **AMPLIACIÓN Y DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE AUTOEMPLEO**

En la segunda etapa de implementación del PMO a fines de 2004, se introdujeron nuevas líneas de trabajo a fin de ampliar la cobertura y alcanzar a receptores del PJJHD (Res. 176/04 MDS y 260/04 MTESS) y a jóvenes que no estuvieran incluidos en otros programas sociales (Res. 1031/04 MDS), y desconcentrar la evaluación de los proyectos productivos a nivel nacional, a partir de la descentralización de fondos para crédito y subsidios en las provincias.

Así el PMO se fue ampliando y desdoblando en distintos programas de promoción de desarrollo socio-productivo que fueron implementados conjuntamente con el MTESS, hasta la autonomización de una línea de autoempleo que actualmente lleva adelante exclusivamente el MTESS.

De los programas con implementación conjunta, los que se encuentran en ejecución son el “Programa Herramientas por Trabajo” y el “PIL-autoempleo”. Ambos tienen como objetivo financiar emprendimientos productivos de beneficiarios del PJJHD y del Seguro de Capacitación y Empleo, respectivamente. Estos programas surgieron en el año 2004 con otro nombre —Componente

---

cantidad de Efectores registrados ascendió a 75.738, aún quedan muchas unidades productivas y destinatarios no inscriptos.

32 Ley 26.117, sancionada en el año 2006.

33 Esta medida puede resultar positiva para visibilizar estas experiencias, respaldando y distinguiendo los productos elaborados por emprendimientos de la Economía Social. Sin embargo, el requisito de estar inscripto en el Registro de Efectores —destinado a emprendimientos “vulnerables”, cuya facturación es inferior a los 12.000 pesos anuales—, para acceder a la marca, puede tener consecuencias no deseadas: en vez de certificar la calidad y resaltar el valor agregado de la producción solidaria, al otorgársela solo a los emprendimientos más vulnerables, puede terminar “certificando” la pobreza.

Materiales-Tipología 6 para destinatarios del PJJHD, denominado también Herramientas por Trabajo—, dependientes formalmente del PMO, pero ejecutados por el MTESS. Este programa tuvo un primer financiamiento del Banco Mundial en el 2004, luego estuvo 10 meses sin recursos (Registro de campo 19/11/2008). Entre fines del año 2005 y principios de 2006 recibió un segundo financiamiento y pasó a depender directamente del MTESS, al igual que el PIL, creado ese mismo año.

Por otra parte, el MTESS impulsa el Programa Trabajo Autogestionado que surgió en el año 2004 (Res. 203/04 MTESS), en el marco del Programa Nacional de Promoción y Asistencia al Trabajo Autogestionado y la Microempresa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Actualmente, todos los planes de autoempleo mencionados se desarrollan en el marco del Programa Integral de Promoción del Empleo<sup>34</sup>.

## **LA PROMOCIÓN DE AUTOEMPLEO DESDE EL MTESS**

### **PROGRAMA HERRAMIENTAS POR TRABAJO**

Herramientas por Trabajo está dirigido a “Trabajadores desocupados beneficiarios del Programa Jefes de Hogar” y el propósito del mismo es “Promover la inserción laboral de las personas desocupadas mediante el desarrollo de un proyecto productivo de carácter asociativo o individual”. Para ello se otorga financiamiento para la compra de herramientas y materiales de trabajo. Asimismo, se brinda asistencia técnica, a fin de mejorar la capacidad productiva, la gestión y la comercialización. El programa no requiere contraprestación y enfatiza el requisito de presentación, evaluación y aprobación del proyecto productivo por parte del MTESS. Los montos financiados son de hasta \$19.000 si el proyecto cuenta con tres integrantes desocupados (dos del PJJHD); hasta \$13.000, si cuenta con dos y hasta \$5000 si solo tiene un integrante del PJJHD.

### **PIL-AUTOEMPLEO**

El PIL-autoempleo está destinado a trabajadores desocupados del Seguro de Capacitación y Empleo. Se propone facilitar la inserción laboral de trabajadores desocupados, a través de la realización de

---

34 El objetivo del Plan Integral para la Promoción del Empleo es “contribuir a la generación, sostenimiento y mejora del empleo mediante la articulación de distintas políticas públicas instrumentadas por el Ministerio y otros órganos del estado nacional, provincial y municipal con la participación de los sectores productivos involucrados” e incluye diversos programas de promoción de empleo en el sector público, privado y de autoempleo.

emprendimientos productivos individuales o asociativos. Apunta a que el trabajador que quiera desarrollar un oficio o concretar un proyecto de autoempleo pueda recibir “anticipadamente y en un solo pago el monto de las cuotas que le resta cobrar del Seguro de Capacitación y Empleo”. El requisito para el financiamiento es la presentación y aprobación por parte del MTESS de un proyecto de autoempleo. Al igual que Herramientas por Trabajo, brinda asistencia técnica y capacitación para la formulación y desarrollo de proyectos productivos y cuenta además con tutorías durante el desarrollo del proyecto. La propuesta de autoempleo debe ser presentada ante la Gerencia de Empleo-Oficina de Empleo Municipal de la localidad, donde será evaluada.

### **PROGRAMA TRABAJO AUTOGESTIONADO**

El propósito del Programa Trabajo Autogestionado es “contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo y/o al mantenimiento de puestos existentes, a través de la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores” (Res. 194/04 MTESS). La fundamentación del programa alude a “la crisis socioeconómica sufrida en años anteriores” como originaria del “fenómeno de las empresas recuperadas” entendidas como una “iniciativa adoptada por los trabajadores para mantener o recuperar sus puestos de trabajo” (Res. 194/04 MTESS). A fin de promover la sustentabilidad y el desarrollo de estas experiencias, el Programa impulsa estrategias y acciones de apoyo técnico, económico y financiero. Incluye diferentes líneas de acción que se expresan en:

- a. el Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión (cofinanciado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo), cuyo objetivo es “contribuir a mejorar la competitividad y sustentabilidad de las Pequeñas Empresas Autogestionadas por los trabajadores y apoyar la aplicación de modelos de gestión empresarial sostenibles”. La prestación otorgada consiste en la co-financiación de “asistencia técnica y capacitación, en temas jurídicos, organizativos, productivos, administrativos, financieros y comerciales, fortaleciendo sus condiciones como sujetos elegibles para el crédito; y, de esta forma, facilitando el acceso al financiamiento orientado al incremento del capital de trabajo, reparación y/o adquisición de equipamiento y reacondicionamiento de infraestructura e instalaciones”.



- b. Programa de Asistencia para la Higiene y Seguridad en el Trabajo, cuyo objetivo es “contribuir a la mejora de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo mediante la provisión de equipamiento básico, reacondicionamiento / reparación del equipamiento existente, y a promover la incorporación de políticas preventivas y correctivas en materia de mejoramiento de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo”, a través de acciones de capacitación y asistencia técnica, y de asistencia económica no reembolsable para inversión en equipamiento y obras de infraestructura.

El Programa prevé la co-financiación de la capacitación y asistencia técnica y tiene como requisito el carácter asociativo en el modelo de organización de los proyectos, definido como un modelo “que tienda a combinar la autonomía en la gestión con la propiedad social de los bienes / medios de producción; la orientación hacia la consecución de prácticas compatibles con el concepto de “trabajo de calidad”, favoreciendo el trabajo productivo, la protección social y la equidad; el sustento solidario del emprendimiento en relación con sus miembros y la comunidad” (Res. 194/04 MTESS).

### **SENTIDOS DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y EL TRABAJO EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIO-PRODUCTIVO**

Las políticas sociales son intervenciones sociales del Estado orientadas directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos grupos sociales (Cortes y Marshall, 1991; Danani, 1996). El problema del que se ocupa la política social es por tanto el de la *reproducción social* y no simplemente el problema de la pobreza. Las políticas sociales son constitutivas del régimen social de acumulación y operan especialmente en la distribución secundaria del ingreso, “históricamente han cumplido una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo” (Danani, 1996: 22). Asimismo, estas contienen implícita o explícitamente una definición de las necesidades y de los sujetos destinatarios de dicha política.

En el caso que estamos analizando, proponen también una definición del trabajo, de lo que es considerado como tal y de las actividades que se excluyen de dicha definición e intentan promover la integración social y económica de los destinatarios. El problema de la integración no puede ser pensado sin hacer referencia al trabajo, dado que este se constituyó en un elemento central en las sociedades capitalistas modernas, tanto como forma fundamental de garantizar la subsistencia, como en tanto elemento de reconocimiento social (Castel, 1997).

En los puntos anteriores, describimos el propósito y las estrategias de intervención de los distintos programas de desarrollo socio-productivo. Si analizamos sus objetivos, podemos observar que si bien todos intentan facilitar la inserción laboral de sus destinatarios, el único que plantea como propósito explícito promover la “inclusión social” de los sujetos a través de la generación de empleo, es el PMO. Los “beneficiarios” de este plan son definidos como personas en “situación de vulnerabilidad”, “situación de pobreza” o “de bajos recursos”. Esta diferencia en la enunciación de los objetivos, supone la definición de los destinatarios de la política social como “excluidos” del mercado de trabajo y del sistema social, por ello resulta necesario promover su “inclusión”. El desarrollo de emprendimientos socio-productivos aparece como la vía escogida para ello.

A diferencia del PMO, el propósito de los planes del MTESS es promover la inserción laboral o resguardar el empleo y están destinados a “trabajadores desocupados” (PIL, Herramientas por Trabajo) o a “unidades productivas autogestionadas” (Programa Trabajo Autogestionado). Aquí aparece como única intención la generación de ocupación, propia de las políticas de empleo.

Esta diferencia en la definición de los objetivos se relaciona con la división de los destinatarios de los programas del MDS y el MTESS, a partir de la evaluación de las condiciones de empleabilidad de los sujetos, descrita precedentemente. Esta división refuerza la idea de que las políticas definidas como políticas sociales —por estar implementadas desde el MDS— deben ser focalizadas y destinadas a combatir exclusivamente la pobreza y la exclusión, a diferencia de la política laboral cuyo propósito es generar empleo o intervenir en las condiciones laborales<sup>35</sup>.

Por su parte, el Programa Trabajo Autogestionado presenta una particularidad, los destinatarios no son definidos como personas o grupos en situación de vulnerabilidad, ni como desocupados, sino que se trata de “unidades productivas en funcionamiento o por reactivar gestionadas por trabajadores en condiciones de alta precariedad laboral” (Res. 194/04 MTESS). Concretamente el programa

---

35 En este sentido, un empleado del INAES en una reunión en donde se discutía cómo podían fortalecer el sector textil autogestionado, planteó que “si veían que el emprendimiento está muy, muy mal, el INAES lo manda a Desarrollo Social que da subsidios, no créditos”. Explica que el INAES no da generalmente subsidios, sino créditos a una tasa menor que la del mercado. Frente al reclamo de asistencia financiera de las cooperativas, expresó: “Yo soy un cooperativista como ustedes, [...] si tenemos que vivir del Estado seamos empleados públicos. Hacemos cooperativas porque queremos trabajar sin patrón, no para vivir del Estado”. Vuelve a remarcar que “hoy se le da subsidio a los más vulnerables” (Registro de campo, 3/9/2009).

se destina a “Empresas/Fábricas recuperadas por los trabajadores, independientemente de la figura jurídica que adopten [...]”. El Programa hace alusión a la crisis socioeconómica (aunque no se especifica qué tipo de crisis, ni cuándo y cómo se produjo) que tuvo como consecuencia el “fenómeno de las empresas recuperadas” entendidas como una “iniciativa adoptada por los trabajadores para mantener o recuperar sus puestos de trabajo” (Res. 194/04 MTESS). La existencia de un programa destinado específicamente a estas unidades productivas tiene que ver con la conformación de un actor social y político que representa y lucha por conseguir apoyo estatal para este tipo de experiencias. En este sentido, se puede observar el reconocimiento logrado y la imposición de una definición de trabajo diferente a las de los otros programas del MTESS, en los que este se define como autoempleo.

En las normativas de los distintos planes, se pueden entrever diversos sentidos del trabajo. Por un lado, el trabajo como forma de asistencia —que aparece principalmente en el PMO— que remite y reactualiza la representación de la política social reducida a la asistencia a la pobreza y la idea de *trabajo a cualquier precio y en cualquier condición*<sup>36</sup> (Grassi, 2009). Este sentido se asocia a una concepción idealizada de la Economía Social, entendida como una economía solidaria, desinteresada y de valores altruistas, basada en relaciones de reciprocidad. Por otro lado, aparece el concepto de trabajo autogestionado, proponiendo una nueva forma de organización laboral que pone en cuestión la definición “clásica” de trabajo asalariado en donde el capitalista es dueño del capital, del conocimiento y de la organización del proceso productivo. En las experiencias de autogestión del trabajo que este programa promueve, se trata de un proceso de producción organizado por los trabajadores (aunque realizado en las condiciones que imponen el capital y el mercado), en el cual son ellos mismos los que se apropian de los beneficios generados por la actividad productiva. Por último, la definición del trabajo como autoempleo (PIL y Herramientas por Trabajo) parece vincularse con el trabajo por cuenta propia. El tipo de trabajo que se intenta-

---

36 Este es el sentido que produjeron los programas con contraprestación laboral que se implementaron a partir de mediados de los noventa en el país, al igual que el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, en donde lo que importaba no era la actividad laboral que se hacía sino la necesidad de garantizar un ingreso (aunque mínimo e insuficiente) a las familias en situación de pobreza y desocupación. Aunque también a partir de estos planes hayan existido algunas experiencias, especialmente las impulsadas por organizaciones sociales, en donde se resignificó la asistencia, y se pensó el subsidio no como una ayuda individual, sino como recurso de organización colectiva (Hopp, 2009).

ría generar, se acerca más a la idea de un trabajador autónomo, por ello se lo denomina autoempleo y los requisitos de acceso enfatizan la cuestión de la “aprobación de la viabilidad del proyecto”, más que el carácter asociativo del mismo.

Las diversas definiciones del trabajo que se explicitan o subyacen en los programas analizados, suponen también distintos tipos de destinatarios. En los Programas Herramientas por Trabajo y PIL, parece tratarse de un sujeto que pueda convertirse en microempresario, a través de la capacitación y asistencia técnica para gestionar su propio emprendimiento y así insertarse en el mercado.

En cambio, en el Programa Trabajo Autogestionado se ve plasmada la definición de una forma de organización laboral que promueve iniciativas autogestionadas por los trabajadores, quienes tienen la propiedad social de los medios de producción. Esto da cuenta de una disputa política por el sentido del trabajo y de las condiciones en el que este se realiza, se trata de una propuesta de gestión alternativa al modo típico de producción capitalista<sup>37</sup>. Además de la explicitación de un destinatario colectivo, la “unidad productiva autogestionada”.

En el caso del PMO, puede observarse por un lado, una cierta idealización de la pobreza que da por supuesto que los destinatarios de la política social y los emprendimientos que emergen de este plan están dispuestos a asociarse con otros y así fortalecer procesos de desarrollo local, ignorando la fragmentación social y las desiguales condiciones y recursos de cada localidad para afrontar los procesos de desarrollo<sup>38</sup>. También supone condiciones igualitarias de participación en los espacios de articulación multiactoral. Consideramos que no existe una “propensión natural” hacia ninguna práctica; además es probable que las condiciones de igualdad en la participación sean interferidas por las distintas experiencias, capacidades, recursos y grados de organización de los actores, quienes tendrán posibilidades diferenciales para participar e imponer sus propuestas en estos espa-

---

37 Los procesos de recuperación de empresas tuvieron importancia simbólica al poner de relieve la centralidad del trabajo en una sociedad con altos índices de desempleo y se constituyeron en una nueva expresión social de prácticas colectivas que pueden entenderse como formas de respuesta a la crisis y como propuestas exploratorias de modalidades de gestión alternativa (Rebón, 2004).

38 En este sentido, el espacio cercano de la localidad, donde se dan las relaciones cara a cara entre las personas, parece ser el lugar privilegiado para la reconstrucción del lazo social. Aquí se puede recordar la importancia de la dimensión territorial en la organización de los Movimientos de Trabajadores Desocupados (Merklen, 2004; Svampa y Pereyra, 2003). En este sentido el PMO podría estar recuperando esta dimensión como un elemento central en los procesos de organización social y comunitaria tanto para promover su fortalecimiento como para direccionarlos y despolitizarlos.

cios. La igualación de las relaciones y la posibilidad de “tomar parte” en la participación, entendida como la capacidad de incidir en la toma de decisiones (Robirosa, 1990), es una condición a construir y no un punto de partida dado.

En la normativa del PMO, también aparece la idea de autogestión vinculada con este universo discursivo, entonces nos preguntamos: ¿por qué si el PMO financia, apoya y promueve el trabajo autogestionado existe un programa llamado Trabajo Autogestionado? ¿Las empresas recuperadas no forman parte del universo de la Economía Social al que hace referencia el PMO? En la implementación de los programas, los criterios de selección no aparecen tan claramente delimitados. Un ejemplo de esto es que el PMO apoyó a través de la línea de financiamiento de REDES a la Cooperativa Vitrofin que es una empresa recuperada<sup>39</sup> (MDS, 2007). También el Programa Trabajo Autogestionado asistió a cooperativas que no surgieron de procesos de recuperación, pero que para el MTESS “constituyen casos de interés, en la medida en que mantienen alguna relación de tipo asociativo (comercial, productiva, etc.) con empresas recuperadas asistidas por el Programa, o con sus organizaciones representativas”<sup>40</sup> (MTESS, 2009: 2).

Esta aclaración explícita en el informe de gestión del Programa Trabajo Autogestionado es un dato interesante que pone de relieve la necesidad de articulación de los programas, lo que permitiría avanzar hacia una estrategia integral de apoyo a la Economía Social. La ampliación de la definición de los destinatarios que expresa el mencionado informe, da cuenta de los puntos de contacto entre las diversas experiencias y la asociación que se da en la práctica entre los distintos tipos de unidades productivas, cuyos orígenes son diversos<sup>41</sup>, pero comparten la idea de construir una alternativa socioeconómica que cuestiona la clásica definición del empleo en un sistema capitalista.

La discusión respecto de las particularidades de las formas de organización del trabajo y la posibilidad de construir conjun-

---

39 En la Resolución 1023/09 del MDS se incorporan explícitamente las empresas recuperadas como destinatarias del PMO.

40 “Estas organizaciones, que en principio, representaban intereses propios y característicos de las empresas recuperadas, han dado cabida a otro tipo de experiencias a las cuales acompañan y asisten y, en ese sentido promovieron el acercamiento de las mismas al Programa” (MTESS, 2009: 2).

41 Algunas experiencias se dan a partir de procesos de recuperación de empresas, otras nacen como cooperativas, algunas surgen por la necesidad de trabajar ante la crisis o por la “oferta” de planes de promoción de autoempleo, muchas aparecieron como respuesta a la crisis de 2001-2002, etcétera.

tamente un sector de Economía Social, se observa también en las discusiones de las organizaciones que nuclean estas experiencias. Algunos de ellos intentan distinguir los procesos de recuperación de empresas de otras formas cooperativas, en oposición a posturas que se inclinan por la unidad del movimiento, incorporando las diferencias y particularidades de cada experiencia, enfatizando la idea de “cooperación” como concepto unificador de los distintos tipos de unidades productivas (Registro de campo, 10/10/2009). En el mismo sentido, Palomino et al. (2009: 1) analiza el universo de empresas recuperadas y los cambios en este movimiento, destacando su ampliación tanto por la vía de nuevas recuperaciones, como por “los nuevos actores que se integran en el movimiento [e] inscriben en él sus experiencias previas, por medio de la reinterpretación de su memoria histórica”.

Centrándonos en la perspectiva del desarrollo socio-productivo, consideramos que es necesario superar la actual fragmentación de las políticas para comenzar a pensar en formas de apoyo integral a las unidades productivas que potencialmente pueden formar parte de la Economía Social, considerando la heterogeneidad del sector y sin perder de vista la dimensión colectiva de la construcción de “otra economía” más inclusiva, cuyo objetivo sea la reproducción ampliada de la vida<sup>42</sup> (Coraggio, 2004).

### **ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS PROGRAMAS**

En este punto analizaremos los alcances y limitaciones de los programas, a partir de informes de gestión y evaluación y de información recabada a partir de las observaciones de campo realizadas. No pretendemos hacer un análisis comparado de sus resultados, ni una evaluación de los mismos, ya que los datos disponibles sobre algunos de ellos son escasos y de difícil acceso. Los documentos analizados tienen diversos fines y los datos que presentan se construyeron a partir de metodologías diferentes. Lo que intentaremos es reconstruir, a partir de datos cuali y cuantitativos, un panorama general de las intervenciones del Estado en relación con la problemática estudiada.

---

42 Al nivel de la unidad doméstica, una situación de reproducción ampliada implica un proceso en que por encima del nivel de reproducción simple, se verifica durante un periodo prolongado (por ejemplo una generación), un desarrollo sostenido en la calidad de vida de sus miembros. La noción de reproducción simple no se refiere a mera subsistencia, o reproducción de la vida biológica, sino que denota una calidad de vida biológica y social considerada moralmente como un mínimo social por debajo del cual no debería estar ninguna unidad doméstica perteneciente a la sociedad bajo análisis” (Coraggio, 1999: 136).

El PMO ha ampliado progresivamente la cantidad de emprendimientos financiados, aunque el número de integrantes de los mismos se ha reducido. En el 2003 se financiaron 7000 unidades productivas, alcanzando a 141 mil emprendedores. En 2004 “se apoyaron financiera y técnicamente 26.900 emprendimientos productivos, alcanzando a 284 mil beneficiarios” (MDS, 2006: 69). El informe de ejecución presupuestaria del año 2006 refiere que los emprendimientos financiados fueron 34.950, alcanzando a 109.501 pequeños productores<sup>43</sup>. Estos datos muestran un pasaje del financiamiento de pequeñas o medianas empresas al de microemprendimientos.

Entre los años 2003 y 2008 el Programa Trabajo Autogestionado brindó asistencia técnica a cerca de 100 empresas recuperadas para el fortalecimiento de sus unidades productivas. Del total asistido, solo 8 no pudieron continuar el proceso de recuperación y puesta en marcha de la actividad productiva. Este programa alcanzó a casi la mitad de empresas recuperadas existentes, de un total de aproximadamente 221<sup>44</sup> (Palomino et al., 2009).

Por su parte, el PIL asistió financiera y técnicamente a 6047 emprendimientos desde el inicio de su ejecución hasta el 2008 (MECON, 2006, 2007, 2008). Este programa tiene un mayor alcance que el de Trabajo Autogestionado, en términos de cantidad de unidades productivas asistidas, pero si consideramos que la mayoría de los emprendimientos son individuales, su alcance se ve limitado. Este dato refuerza la concepción del autoempleo como trabajo por cuenta propia y la idea de promoción de la microempresa, por sobre la conformación de emprendimientos asociativos de la Economía Social.

Más allá de su importancia, el apoyo financiero presenta algunas limitaciones, el acceso a recursos para la compra de maquinaria *per se* no genera necesaria ni directamente oportunidades de generación de ingresos suficientes para cubrir las necesidades de los emprendedores. Esta afirmación se apoya en los datos que aporta una encuesta realizada por la Universidad Nacional de General Sarmiento, la cual muestra que “del total encuestado<sup>45</sup>, un conjunto mayoritario de Emprendimientos Asociativos Mercantiles no llega a generar ingresos equivalentes al monto de un plan de empleo

---

43 El informe de ejecución presupuestaria del año 2007 no brinda información respecto de la cantidad de emprendimientos financiados y los beneficiarios alcanzados. En el 2008 no se publicaron informes.

44 El informe de gestión del MTESS contabilizó un total de 219 empresas recuperadas, integradas por aproximadamente 10.000 trabajadores.

45 Se realizaron 623 encuestas a emprendimientos asociativos mercantiles en total en los meses de junio y julio de 2005.

(\$150) por integrante. Un segundo gran grupo (casi 1 de cada 3) genera ingresos individuales mayores que un plan pero menores que lo que un Jefe de hogar debería aportar para cubrir la canasta básica de alimentos que define la indigencia para una familia tipo (aprox. \$400). Son pocos (menos del 15%) los que logran superar los \$400 mensuales por trabajador” (Coraggio y Federico, 2006: 65)<sup>46</sup>. Estos datos dan cuenta de las restricciones respecto de la capacidad de generar ingresos —al menos en el corto plazo— de los emprendimientos financiados, lo cual dificulta la posibilidad de cumplir los objetivos buscados e incidir en el bienestar de los destinatarios. Esta limitación se vincula con el hecho de que “la mejora en las condiciones de vida de los beneficiarios está atada al *desempeño de los emprendimientos en el mercado* y por ende no se constituye en un *derecho garantizado*” (Abramovich, 2008: 98).

La segunda limitación tiene que ver con los escasos montos de los subsidios (hasta 10 salarios mínimos por integrante) o microcréditos (12 salarios mínimos según Ley 26.117). El financiamiento es limitado y muchas veces insuficiente para poner en marcha un emprendimiento si el mismo no cuenta ya con alguna capacidad instalada, capacitación u otros recursos que complementen los otorgados por el Plan<sup>47</sup>. Esta observación es válida tanto para el PMO como para el PIL y el Herramientas por Trabajo, ya que los montos que otorgan son similares<sup>48</sup>.

Si bien se observa una proliferación de este tipo de políticas y el discurso oficial pretende adjudicar un rol relevante a la promoción de desarrollo socio-productivo, en la estrategia socioeconómica del período estudiado aún no se observa una construcción y articulación capaz de constituir una política pública de promoción de formas de autogestión del trabajo. Este lugar residual se observa en los escasos recursos destinados a estos programas, que no resultan significativos

---

46 En el mismo sentido, las auditorías del PMO muestran que para el caso de Jujuy, sobre una muestra de 42 emprendimientos, la mitad se encontraba con una producción “mínima o precaria”. A su vez señalan las dificultades que todos tienen en la comercialización de la producción, lo cual incide negativamente en los ingresos que los emprendedores perciben.

47 En la misma línea la evaluación de los programas de autoempleo del MTESS señala que la experiencia previa en el oficio y en el rubro es fundamental para la sustentabilidad del microemprendimiento (Cogliati, 2008).

48 En el caso del Programa Herramientas por Trabajo, los montos financiados son de hasta \$19.000 si el proyecto cuenta con tres integrantes desocupados (2 del PJJHD); hasta \$13.000, si cuenta con dos integrantes desocupados y hasta \$5000 si solo tiene un integrante del PJJHD. El PIL otorga en un solo pago, el monto total o parcial de las cuotas del Seguro de Capacitación y Empleo (\$225 mensuales, durante un período máximo de dos años), es decir que se trata de una suma de \$5400 como máximo.



dentro del total del gasto público social, ni en relación con los montos destinados a otras políticas de empleo del MTESS (como el PJJHD, que a pesar de que su cantidad de destinatarios disminuye anualmente, continúa siendo central<sup>49</sup>). Tampoco es significativo en relación con el gasto del MDS en programas asistenciales, como el Plan Familias o el de Seguridad Alimentaria<sup>50</sup>. Esta situación es una de las principales limitaciones que se presentan para alcanzar el objetivo de la integración social y económica de los destinatarios, dado que la promoción de desarrollo socio-productivo requiere mayor inversión, así como también políticas integrales que superen la asistencia financiera o de capacitación (Abramovich y Vázquez, 2005).

A pesar de sus limitaciones, queremos marcar que la promoción del desarrollo socio-productivo tiene importancia simbólica y potencialidades de construcción de nuevos sentidos y formas de organización del trabajo, tal como analizamos en el punto anterior. Por otra parte, desde la perspectiva de los sujetos que conforman las unidades productivas que construyen cotidianamente formas de trabajo auto-gestionadas para resolver sus necesidades materiales y simbólicas, las políticas de desarrollo socio-productivo son un recurso fundamental para fortalecer su actividad económica y su autonomía en tanto trabajadores.

En este sentido, es elocuente el testimonio de integrantes de una cooperativa de trabajo que recibió subsidios del PMO y del Programa Trabajo Autogestionado. Ante la pregunta acerca de la diferencia entre los planes asistenciales y los de desarrollo socio-productivo se generó el siguiente diálogo:

Darío explica que las máquinas (que consiguieron a través del PMO) son una ayuda. Soraya dice que para ella estos planes significan una mejora, porque te ayudan a comprar la máquina para trabajar. Pablo asiente y plantea que para él también es mejor, porque con 'otros planes te dan mercadería' o te alcanza para comprar comida, 'pero vos necesitás ropa, tenés otras necesidades, muchas necesida-

---

49 En octubre de 2009, 397.892 personas recibieron el PJJHD. Es importante marcar que la cantidad de destinatarios del PJJHD disminuyó considerablemente, pero una parte importante de estos pasó a otros programas sociales asistenciales o de empleo. En el año 2006, el traspaso al Programa Familias por la Inclusión Social del MDS "de los beneficiarios menos entrenados y con dificultades para conseguir trabajo, con estudios secundarios incompletos y dos o más hijos o menores a cargo", fue de aproximadamente 149.000 personas (MECON, 2006) y 21.124 beneficiarios del PJJHD optaron por el Seguro de Capacitación y Empleo que otorga una ayuda económica mensual de 225 pesos y capacitación para la reinserción laboral (MECON, 2006).

50 El PMO representó el 3,4% del presupuesto de este organismo en el año 2006 y apenas el 2,4% en el 2007 (MDS, 2007).

des' [...] Soraya contesta: 'Los planes (se refiere al PJJHD y otros con contraprestación laboral que se otorgaron durante la crisis de 2001) fueron un paliativo para la situación de ese momento, ahora las máquinas te sirven para generar tus propios recursos' (Registro de campo 10/10/2009).

Los testimonios de los integrantes de esta cooperativa que durante la crisis de 2001-2002 recibieron planes con contraprestación laboral y actualmente son socios de una cooperativa de trabajo, dan cuenta de una transformación del sentido que adquiere la asistencia en la vida de estos sujetos. A diferencia de la representación dominante acerca de los planes con contraprestación laboral y la discusión en torno al sentido de la misma y si esta era o no equivalente al trabajo<sup>51</sup>, los destinatarios de programas de desarrollo socio-productivo, que han logrado poner en marcha el emprendimiento, no ponen en duda que lo que hacen es trabajar, aunque hayan recibido un subsidio. El sujeto de la asistencia ya no es el individuo sino el grupo asociado o la unidad productiva y esta situación permite construir una identidad más valorada, evitando así el estigma de la asistencia.

Desde la mirada de los sujetos que intentan construir estas nuevas formas de trabajo, observamos que la posibilidad de participar en un emprendimiento es percibida por muchos no solo como una salida laboral ante el desempleo, sino como una opción frente a la crisis del trabajo. Las experiencias de Marcos, un trabajador por cuenta propia que hace dos años decidió junto con otros poner en marcha una cooperativa, y de Omar cuya experiencia laboral principal fue en relación de dependencia, muestran la búsqueda de nuevas alternativas:

En el marco de un taller de cooperativismo y autogestión, les preguntamos a los participantes por qué conformaron o quieren participar en una cooperativa o emprendimiento asociativo. Marcos contesta "Si bien todavía no pude dejar los otros trabajos que hago por mi cuenta, porque con eso todavía gano un poco más, yo trabajo en la cooperativa para encarar *otro tipo de calidad de trabajo*". Omar toma la palabra y cuenta que cuando trabajaba en relación de dependencia trabajaba mucho, muchas horas. Para él, el trabajo asalariado "implica perder muchas cosas, no pude estudiar, porque no tenía tiempo, perdés (la posibilidad) de estar con tu familia". Por eso, ya no quiere trabajar bajo dependencia y se pregunta "¿cómo nos juntamos con otros para dejar de ser esclavos? (Registro de campo, 18/3/2010).

---

51 Al respecto ver Hopp, 2009.

En la misma línea, un estudio de evaluación de los programas de autoempleo del MTESS plantea que “la opinión de los microemprendedores es coincidente con la de los funcionarios y técnicos: 9 de cada 10 beneficiarios entrevistados manifiestan una opinión positiva del Programa en el que se enmarcó su experiencia de autoempleo. Se considera el apoyo recibido como una ‘oportunidad’, una ‘salida’, para ‘crecer y progresar’, para ‘aprender’, para ‘tener algo propio’ y para ‘salir de la crisis’ ” (Cogliati, 2008: 126). Queda pendiente indagar acerca de la perspectiva y análisis que hacen los que no han logrado iniciar o mantener las cooperativas o emprendimientos.

Las propuestas de promoción socioeconómica nos llevan a reflexionar acerca del sentido y la función social del trabajo. Por un lado este puede ser considerado como recurso de reproducción de unidades domésticas o grupos, por otro es un factor de la producción. Pero en algunas de las experiencias de autogestión del trabajo, también adquiere un sentido político con potencialidad de promover el desarrollo personal y colectivo de los sujetos. Estos sentidos se expresan en algunos testimonios, en donde el trabajo autogestionado es considerado “una forma de vida” o “la mejor forma de resolver colectiva y solidariamente nuestras necesidades económicas, para poder tener ingresos suficientes”. Es trabajo “sin explotación” [...] La ventaja de la cooperativa es que “nos sentimos cómodos”, “tomamos las decisiones en conjunto” y “podemos aprender todos los días” (Registro de campo 17/11/2009).

Para concluir, podemos decir que el análisis de las normativas de los programas, mostró los distintos sentidos del trabajo en disputa: trabajo como forma de asistencia, trabajo autogestionado y trabajo como autoempleo. Asimismo, observamos que —aun con limitaciones y problemas en la implementación— los programas de desarrollo socio-productivo presentan potencialidades para abordar la cuestión del desempleo y la pobreza, a través de la generación de nuevas formas de organización del trabajo, alternativas al modelo de gestión capitalista. Estas experiencias se vinculan con la propuesta de construcción de un sector de Economía Social, autogestionado y no subordinado al capital, impulsado también por organizaciones de la sociedad civil<sup>52</sup>.

Sin embargo, también es importante marcar que tal como se están implementando hasta la actualidad, los programas de desarrollo socio-productivo presentan fuertes limitaciones para alcanzar el obje-

---

52 Cabe aclarar que la promoción del desarrollo socio-productivo no debe ser pensada solo en términos de estos programas específicos, aunque sí podemos afirmar que su enfoque puede contribuir a configurar nuevas formas de trabajo.

tivo de integración social y económica de sus destinatarios, debido a que se desarrollan al margen de un marco legal adecuado y de una regulación de las condiciones de producción y comercialización, de protección y de seguridad de los productores que favorezcan el desarrollo sostenido de estas formas de trabajo. Por ello, es necesario avanzar hacia la construcción de una institucionalidad —aún pendiente— que fortalezca estas experiencias y permita erradicar las desigualdades entre empleo formal y trabajo autogestionado<sup>53</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Ana Luz 2008 “Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades” en Cimadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO) disponible en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/cimada/Abramov.pdf>> acceso 9 de marzo de 2009.
- Abramovich, Ana Luz y Vázquez, Gonzalo 2005 “Reflexiones sobre las formas de promoción y apoyo a emprendimientos productivos” en *Medio Ambiente y Urbanización* (Buenos Aires) N° 61.
- Castel, Robert 1997 *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado* (Buenos Aires: Paidós).
- CELS 2004 “Programa Familias por la Inclusión Social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial” en *Colección investigación y análisis* (Buenos Aires) N° 4, disponible en <[http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa\\_familias\\_web.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa_familias_web.pdf)> acceso 4 de mayo de 2008.
- Coraggio, José Luis 1999 *Política social y economía del trabajo: Alternativas a la política neoliberal para la ciudad* (Madrid: Miño y Dávila).
- Coraggio, José Luis 2004 “Una alternativa socioeconómica necesaria: la económica social” en Danani, Claudia (comp.) *Política Social y Economía Social: debates fundamentales* (Buenos Aires: Altamira).
- Coraggio, José Luis y Federico, Alberto 2006 *Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad. Informe final* (Buenos Aires: MDS, ICO-UNGS).

---

53 Sin entrar en discusión acerca de sus alcances y limitaciones, el Decreto 1602/09 que implementa “un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal” constituye un avance en este sentido.

- Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana 1991 “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990” en *Estudios del Trabajo* (Buenos Aires) N° 1.
- Danani, Claudia 1996 “La política social como campo de estudio y la noción de población-objeto” en Hintze, Susana (org.) *Políticas Sociales. Contribuciones al debate teórico-metodológico*. (Buenos Aires: EUDEBA).
- Danani, Claudia 2008 “América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad” en *Ciências Sociais Unisinos* (Río de Janeiro) Vol. 1, N° 44.
- Dinatale, Martín 2004 *El festival de la Pobreza: el uso político de planes sociales en la Argentina* (Buenos Aires: La Crujía).
- Garretón, Manuel Antonio 1999 “Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales” en *Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) N° 9.
- Giosa Zuazúa, Noemí 2006 “La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo” en *Serie Análisis de Coyuntura* (Buenos Aires: CIEPP) N° 12.
- Goren, Nora 2006 “Plan Nacional Manos a la Obra. ¿Promoviendo el desarrollo local o asistiendo a la pobreza?”, Ponencia presentada en el 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 10 al 12 de agosto.
- Grassi, Estela 2009 “Argentina. La Reforma neoliberal y la ¿contra reforma?”, Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), 31 de agosto al 4 de septiembre.
- Guimenez, Sandra 2009 “La reconfiguración del espacio laboral en el Estado. Crónica de una precariedad anunciada” en Grassi, Estela y Danani, Claudia (orgs.) *El mundo del trabajo y los caminos de la vida, trabajar para vivir, vivir para trabajar* (Buenos Aires: Espacio).
- Hintze, Susana 2007 *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible* (Buenos Aires: Espacio).
- Hopp, Malena 2009 “Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia” en Grassi, Estela y Danani, Claudia (orgs.) *El mundo del trabajo y los caminos de la vida, trabajar para vivir, vivir para trabajar* (Buenos Aires: Espacio).
- Lanari, María Estela 2004 “Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR 1990-2003. Estudio analítico sobre programas de

- empleo ejecutados en Argentina” en <[www.observatorio.net](http://www.observatorio.net)> acceso 2 de enero de 2009.
- Lavopa, Alejandro 2008 “Capítulo 4. Crecimiento Económico y desarrollo en el marco de estructuras heterogéneas. El caso argentino durante el periodo 1991-2006” en Lindenboim, Javier (comp.) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI* (Buenos Aires: Eudeba).
- Lindenboim, Javier 2008 “Presentación” en Lindenboim, Javier (comp.) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI* (Buenos Aires: Eudeba).
- Lindenboim, Javier; Graña, Juan y Kennedy, Damián 2005 “Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy.” en *Documentos de Trabajo* (Buenos Aires: CEPED) N° 4, disponible en <[http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/dts/DT4\\_Lindenboim\\_Grana\\_Kennedy.pdf](http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/dts/DT4_Lindenboim_Grana_Kennedy.pdf)> acceso 8 de agosto de 2009.
- Merklen, Denis 2004 “Sobre la base territorial de la movilización popular y sobre sus huellas en la acción” en *Laboratorio/n line. Revista de Estudios Sobre Cambio Social* (Buenos Aires) N° 16, disponible en <<http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm>> acceso 4 de marzo de 2007.
- Merlinsky, Gabriela y Rofman, Alejandro 2004 “Los programas de promoción de la Economía Social: ¿una nueva agenda para las políticas sociales?” en Forni, Floreal (org.) *Caminos Solidarios de la Economía Argentina. Redes innovadoras para la integración*. (Buenos Aires: Ciccus).
- MTESS 2007 “La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del Módulo de Informalidad de la EPH” en <<http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/InformalidadenelGBA.pdf>> acceso 7 de junio de 2009.
- Novick, Marta 2007 “¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006” en *Revista de Trabajo Nueva Época* (Buenos Aires: MTEySS) N° 4.
- Palomino, Héctor 2008 “La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación” en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* (Buenos Aires) N° 19.
- Palomino, Héctor; Bleyntat, Ivana; Garro, Silvia y Giacomuzzi, Carla 2009 “Empresas recuperadas por sus trabajadores (2002-2008). El universo, la continuidad y los cambios en el movimiento” en *Revista Pensamiento Jurídico* (Bogotá) en prensa.

- Rebón, Julián 2004 “¿Empresas de trabajadores?” en *Revista Argumentos* (Buenos Aires: FSOC-UBA) N° 4.
- Robirosa, Mario 1990 *Turbulencia y planificación social, lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Ruggeri, Andrés; Martínez, Carlos y Trincherro, Hugo 2005 *Las empresas recuperadas en la Argentina: Informe del segundo relevamiento del Programa Facultad Abierta* (Buenos Aires: FFyL-UBA).
- Salvia, Agustín; Comas, Guillermina; Gutiérrez Ageitos, Pablo; Quartulli, Diego y Stefani, Federico 2008 “Capítulo 3. Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural” en Lindenboim, Javier (comp.) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI* (Buenos Aires: Eudeba).
- Scarfó, Gabriela; Hopp, Malena y Highton, Catalina 2009 “Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para pensar la política social” en *Revista Plaza Pública* (Buenos Aires: FCH-UNCPBA) N° 2, disponible en <<http://plazapublica.fch.unicen.edu.ar/>> acceso 11 de noviembre de 2009.
- Schlesser, Diego 2009 “Costo laboral, salarios y pobreza en el actual modelo económico” (Buenos Aires: MTESS) en prensa.
- SEL Consultores 2006 “Newsletter sobre la situación laboral y social en la Argentina: Los ciclos de la pobreza en Argentina” en <[www.selconsultores.com.ar](http://www.selconsultores.com.ar)> acceso 5 de mayo de 2009.
- Svampa, Maristella y Pereyra, Diego 2003 *Entre la ruta y el barrio* (Buenos Aires: Biblos).
- Zibecchi, Carla y Arcidiácono, Pilar 2008 “Del Plan Jefes y Jefas al Programa Familias: ¿nuevos vínculos entre las organizaciones de la sociedad civil y la política pública asistencial?”, Ponencia presentada en el II Foro Latinoamericano “Escenarios de la vida social, el trabajo social y las ciencias sociales en el siglo XXI”, del 28 al 30 de agosto de 2008 (La Plata: Facultad de Trabajo Social de la UNLP).

#### FUENTES

- Cogliati, Cristina 2008 *Estudio “revisión de la ejecución de una muestra de proyectos”*. Informe Final. (Buenos Aires) mimeo.
- La Nación* 2008 (Buenos Aires) 24 de agosto.

- MDS 2005 “Informe de ejecución presupuestaria” en <[http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/informe\\_2005.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/informe_2005.pdf)> acceso 24 de julio de 2008.
- MDS 2006 “Informe de ejecución presupuestaria” en <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp>> acceso 24 de julio de 2008.
- MDS 2007 *Evaluación de medio término. Plan Nacional Manos a la Obra. Estudio cualitativo. Análisis de casos. 2007.* (Buenos Aires: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano-PNUD).
- MDSA 2007 *La construcción pública del desarrollo local. La experiencia del plan nacional manos a la obra. 2006.* (Buenos Aires: MDS-PNUD).
- MECON 2006 “Informe de la Contaduría General de la Nación. Secretaría de Hacienda” en <[http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2003/tomo\\_ii/85.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2003/tomo_ii/85.htm)> acceso 3 de julio de 2009.
- MECON 2007 “Informe de la Contaduría General de la Nación. Secretaría de Hacienda” en <[http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2003/tomo\\_ii/85.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2003/tomo_ii/85.htm)> acceso 3 de julio de 2009.
- MECON 2008 “Informe de la Contaduría General de la Nación. Secretaría de Hacienda” en <[http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2003/tomo\\_ii/85.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2003/tomo_ii/85.htm)> acceso 3 de julio de 2009.
- MTESS 2009 “Informe de gestión Programa Trabajo Autogestionado” (Argentina: MTESS).
- República Argentina *Decreto 1506/04.*
- República Argentina *Decreto 189/04.*
- República Argentina *Decreto 1602/09.*
- República Argentina *Ley 26117.*
- República Argentina *Ley 25865.*
- República Argentina *Ley 25877.*
- MDS *Resolución N° 1375/04 MDS.*
- MDS *Resolución N° 192/06 MDS.*
- MTESS *Resolución N° 194/04 MTESS.*
- MTESS *Resolución N° 203/04 MTESS.*
- Sindicatura General de la Nación (2007) *Informe de Auditoría N° 6, Red Federal de Control Público. Provincia de Jujuy. Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social. Manos a la Obra.*
- <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/Efectores/efectores.asp>> acceso 15 de mayo de 2009.



- <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp>> acceso 7 de julio de 2009.
- <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp>> acceso 20 de julio de 2009.
- <[http://www.sigén.gov.ar/result\\_informes.asp](http://www.sigén.gov.ar/result_informes.asp)> acceso 24 de junio 2009.
- <<http://www.trabajo.gob.ar/inspeccion/pnrt.asp>> acceso 16 de abril de 2009.
- <[http://www.trabajo.gob.ar/institucional/consejos\\_creacion.asp](http://www.trabajo.gob.ar/institucional/consejos_creacion.asp)> acceso 16 de abril de 2009.
- <[http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/pyp\\_listado.asp](http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/pyp_listado.asp)> acceso 16 de abril de 2009.
- <[http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/pyp\\_listado.asp](http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/pyp_listado.asp)> acceso 20 de julio de 2009.



Miguel Á. Barreto\* y María A. Benítez\*\*

## **CONFRONTACIÓN DE LAS LÓGICAS TÉCNICA Y POLÍTICA EN LA ASIGNACIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL EN EL CHACO**

**Lineamientos de formulación de programas que no  
contribuyan a la reproducción de la pobreza**

### **INTRODUCCIÓN**

En las políticas sociales (y de desarrollo en general), la distancia —no solo geográfica— sino principalmente sociocultural, entre la ideología de los cuadros técnicos que las formulan y la de quienes la implementan, se convierte con mucha frecuencia en un factor que distorsiona sus objetivos de formulación.

Esta distancia se hace evidente al contrastar las lógicas de los supuestos teóricos desde los cuales se formulan muchos programas específicos y las lógicas que rigen el funcionamiento de los organismos encargados de su instrumentación.

La creencia de una burocracia administrativa basada en el trato impersonal entre iguales y acciones racionales emanadas de estatutos legales que fijan derechos y obligaciones a individuos abstractos, ideada alguna vez por Max Weber como marco ideológico de la acción del Estado en la regulación de las relaciones sociales, constituye un fuerte fun-

\* Arquitecto, magíster y doctor en Antropología Social. Investigador adjunto del CONICET y de la SGCyT-UNNE. Vicedirector del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional del Nordeste (IIDVi-FAU-UNNE Argentina). Profesor adjunto (FAU-UNNE).

\*\* Arquitecta, magíster en Epistemología y Metodología de la Investigación y candidata a doctora en Antropología Social. Investigadora del IIDVi, FAU y del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).

damento implícito desde el cual, frecuentemente, las políticas públicas asignan bienes y servicios sociales a los sectores sociales desfavorecidos.

Sin embargo, en muchas sociedades locales, como las del norte argentino, afectadas por la pobreza y la desigualdad, quienes dirigen el Estado desempeñan esta función desde lógicas de funcionamiento muy diferentes, basadas en relaciones fuertemente impregnadas por clientelismo político, que contribuyen a reproducir las condiciones de pobreza que estos programas se proponen contrarrestar.

En este contexto, dichos bienes y servicios asumen características muy distintas a las otorgadas por los técnicos diseñadores de las políticas sociales. Además en lugares como en el área metropolitana del Gran Resistencia (provincia del Chaco), la asignación de bienes y servicios sociales en general, está lejos de desenvolverse armónicamente y es un campo de poder muy activo en el que se desarrollan constantes conflictos de intereses entre numerosos agentes sociales y políticos.

Este artículo se propone contrastar estas lógicas en la asignación de la vivienda social, a partir del análisis de un caso de ocupación de alrededor de 200 viviendas ocurrido en diciembre de 2005 en el municipio de Puerto Vilelas y que culminó con un desalojo judicial poco tiempo después, tras una violenta represión policial. Este episodio, tuvo mucha trascendencia pública y su debate se extendió por varios meses en la sociedad local, poniendo en evidencia la lógica real de funcionamiento del campo de la asignación de vivienda social en la provincia.

A partir de la confrontación entre ambas lógicas (la teórica y la real) de funcionamiento del Estado, subyacentes en el diseño y la instrumentación de las políticas sociales, el artículo finaliza proponiendo algunos lineamientos para la formulación de programas sociales habitacionales más ajustados a la realidad en la que intervienen, con la finalidad principal que eviten contribuir a la reproducción de la pobreza.

El estudio que se utiliza de base en este artículo se ha realizado a partir del análisis de noticias de la prensa local sobre el caso mencionado, y entrevistas a protagonistas de la ocupación de las viviendas y funcionarios gubernamentales con injerencia en el caso.

## **LOS SUPUESTOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO EN EL DISEÑO DE PROGRAMAS SOCIALES HABITACIONALES**

En ciencias políticas es cada vez más aceptada la idea de entender como campos diferentes a la *política*, que hace referencia centralmente a las características de los regímenes de gobierno y del comportamiento de los actores políticos en general (sus partidos, formas de organizaciones, etc.), de lo que habitualmente se denomina *políticas públicas*, que se refiere principalmente a la cuestión de la elaboración de las políticas y la organización, administración y acción del Estado para implementarlas.

Distinción conceptual que en inglés se expresa bajo los conceptos de *politics* y *policies*, y que ayuda a dar cuenta de procesos recientes, tales como el de la separación entre el campo de la formulación de políticas realizadas por los organismos globales y el campo de la acción política a escala de los distintos países, así como de analizar la relación entre ambos, para comprender, por ejemplo, las diferencias de resultados entre países y en muchos casos el fracaso de las políticas de reforma impulsadas en los años noventa en América Latina por los organismos internacionales en el marco del Consenso de Washington. Esta cuestión ha abierto una fuerte reflexión en estos organismos, acerca de las características del funcionamiento de la política en estos países, para detectar los escollos que este proceso de reforma ha enfrentado (Franco y Lanzaro, 2006).

Assumiendo esta distinción, desde una perspectiva más ligada a la antropología y la sociología —centrada en la observación empírica de las relaciones sociales concretas—, se analiza aquí la presencia en una escala local de lógicas muy divergentes, entre ambos campos, observando la implementación de un programa habitacional en un municipio de la provincia del Chaco (Argentina).

A partir de esta Reforma del Estado impulsada en la Argentina en los años noventa, se ha vuelto predominante la implementación de las políticas mediante “programas”, basada en una nueva forma de gestión —que autores como Castells han denominado “gerencialismo” (Borja y Castells, 2002)—, que surgió en contraposición con el modelo burocrático tradicional del Estado, con la finalidad de hacer más eficiente la acción y asignación de recursos por parte de los niveles superiores del estado, mediante intervenciones puntuales, para la obtención de resultados específicos en plazos preestablecidos. A partir de entonces, se ha vuelto habitual también en el campo de la política habitacional esta forma de intervención.

De acuerdo a autores como Centelles i Portella (2007), las diferencias principales y fundamentales entre estos modelos de gestión pueden resumirse en las siguientes características:

**Cuadro 1**

Burocracia	Gerencialismo
Estructuras jerárquicas	Estructuras flexibles
Dirigido por reglas	Dirigido a objetivos
Evaluación por respeto a las reglas	Evaluación por resultados
Centrado en tareas	Centrado en indicadores
Orientado a “administrados”	Orientado a “consumidores”
Tendencialmente centralizador	Potencialmente descentralizador

Fuente: Centelles i Portella, 2007.

Este nuevo estilo de gestión, si bien intenta imponer mayor control en la asignación de los recursos y fundamentalmente en la obtención de los resultados, al igual que el modelo anterior, se continúa apoyando en determinados principios de funcionamiento, que corresponden en esencia a la ideología de la burocracia moderna, de los que emanan un conjunto de reglas que fijan los procedimientos a partir de los cuales el Estado implementa sus acciones de gobierno. Dichas reglas son las del tipo que alguna vez Max Weber definió como “objetivas y racionalmente creadas” y que dan forma a un “estatuto legal” a partir del cual el Estado regula sus procedimientos y donde el principio de aplicación se basa en el igualitarismo impersonal de quienes quedan amparados por sus normas. (Weber, 1992 [1922]: 1047-1057).

Como es sabido, Max Weber consideraba estos principios de funcionamiento como la base sobre la que se sustenta el accionar del “Estado racional moderno” y a este como un tipo particular de dominación, al que denominó *legal* o *racional*, en contraposición a otros dos, el de carácter *tradicional*, basado en lo que dictan las costumbres ancestrales y el de carácter *carismático*, que descansa en la entrega a un líder con condiciones humanas especiales (Weber, 1992 [1922]: 170-240)<sup>1</sup>.

Es importante señalar que para Max Weber toda dominación solo es posible a partir de la obediencia de los dominados, la cual puede darse por diversos motivos, que van desde la habituación inconciente hasta las racionales con arreglos a fines, y es en ella que descansa la legitimidad de la autoridad. Finalmente, es en la *creencia* en el principio que define la dominación donde se asienta dicha legitimidad. En el caso de la dominación *racional* o *legal* es en la creencia en la validez de las reglas estatutarias, donde se sustenta la obediencia a la autoridad<sup>2</sup>. Es decir, para que las reglas resulten eficaces en la fijación del orden, no es suficiente con la coerción externa que ellas establecen con sanciones a quienes no las cumplen, sino fundamentalmente, que

---

1 “En el caso de la autoridad legal se obedecen las *ordenaciones impersonales* y objetivas legalmente estatuidas y las personas por *ellas designadas*, en méritos estas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia. En el caso de la autoridad tradicional se obedece a la *persona* del señor llamada por la tradición y vinculado por ella (en su ámbito) por motivos de *piedad*, en el círculo de lo que es consuetudinario. En el caso de la autoridad carismática se obedece al *caudillo* carismáticamente calificado por razones de confianza personal en la revelación, heroicidad o ejemplaridad dentro del círculo en que la fe en su carisma tiene validez” (Weber, 1992 [1922]: 172-173, énfasis propio).

2 “La dominación en virtud de la *legalidad*, o sea en la virtud de la *creencia* en la validez de un *estatuto* legal y de la *competencia* objetiva fundada en reglas racionalmente creadas, es la que ejerce el Estado moderno” (Weber, 1992 [1922]: 1047-1057, énfasis propio).

el apego a las mismas obedezcan a valores fuertemente interiorizados y naturalizados en el cuerpo social, al grado de configurar un sistema de creencias y un modo de vida general de la sociedad, al modo de una cultura o particularmente una ideología<sup>3</sup>. Solo de esta manera queda garantizada la vigencia del estatuto en la regulación de la vida social y en definitiva el establecimiento del orden burocrático moderno.

Es válido recordar que para Max Weber estos tipos de dominación son ideales y puros (válidos para el análisis) y que en general, en los casos concretos, ninguno lo es y en el caso de la dominación burocrática, tampoco lo es *exclusivamente*, ya que en los cargos directivos más altos (como los políticos) o ciertos puestos del cuerpo administrativo, prevalecen valores diferentes más relacionados con los de la acumulación de poder político o económico; sin embargo, para que no pierda su impronta, lo determinante es que la dominación se asiente siempre sobre los procedimientos fijados estatutariamente por las reglas. Por el contrario, cuando es otro el conjunto de valores que prevalece interiorizado y naturalizado en el grueso de los deben regirse por las reglas que sustentan las relaciones institucionales y económicas formales fijadas por el Estado, no solo la validez de las mismas se vacía, sino que ellas pasan a ser utilizadas con fines distintos para las que fueron creadas, tal como el reproducir las condiciones de pobreza con intereses de prevalencia en el poder, dando lugar a un orden de dominación diferente. Tal es la situación donde las relaciones de clientelismo político se encuentran fuertemente extendidas en el seno del funcionamiento estatal, como en el caso que se presenta a continuación.

### **LA LÓGICA CLIENTELAR DE LA ASIGNACIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL EN EL CHACO Y SUS RAMIFICACIONES<sup>4</sup>**

A partir del estudio de un caso de ocupación social masiva de alrededor de 200 viviendas del Estado, ocurrido a mediados de diciembre de 2005 en el municipio de Puerto Vilelas de la provincia del Chaco, se pusieron de relieve las relaciones de clientelismo político que operan en el sistema de asignación de las viviendas sociales, así como la de bienes y servicios sociales y también sus ramificaciones hacia otras esferas del Estado, quedando al descubierto la lógica de clientelismo

---

3 En trabajos anteriores se ha definido a la ideología como un “conjunto de valores, creencias, etc., que median las practicas sociales y legitiman las relaciones de poder y dominación de una sociedad, y a su configuración como la resultante de la producción de los factores simbólicos que intervienen en la representación y experimentación de la realidad cotidiana por parte de sus integrantes” (Barreto, 2004).

4 Esta sección se ha realizado en base a Barreto y Benítez, 2006.

político que impregna su funcionamiento en general y la vida política en la provincia del Chaco, con la finalidad principal de reproducir la pobreza como estrategia de dominación<sup>5</sup>.

Habitualmente, en los estudios sobre clientelismo político se identifican tres agentes teóricos: un *jefe* o *patrón político*, que dispone del control de ciertos recursos del Estado y los intercambia al margen de los canales oficiales de distribución por favores que lo benefician en su carrera política<sup>6</sup>; un *cliente*, que ofrece mediante su presumible lealtad apoyo político, etcétera, para beneficiar en la carrera política al jefe a cambio de recibir recursos para sobrellevar su situación de carencias<sup>7</sup>; y un *mediador*, el productor del enlace en este intercambio, que es alguien relacionado por vínculos informales con ambas partes y que desempeña un papel de garante en el cumplimiento de los compromisos contraídos<sup>8</sup>.

Siguiendo los aportes de autores que han estudiado el clientelismo político en contextos modernos, tales como Gellner et al. (1985), se puede decir que los aspectos más comúnmente resaltados sobre el tema son: que se trata de relaciones sociales asimétricas entre agentes que tienen poderes desiguales; que el intercambio realizado entre ellos tiene fines complementarios a los de satisfacer necesidades personales directas, relacionados con el control político; que sus relaciones se regulan por principios afectivos personalizados derivados de vínculos preferenciales de amistad o parentesco (real o ficticio) y no por el igualitarismo impersonal que sustentan las relaciones institucionales y económicas formales; y finalmente, que dichas relaciones se desenvuelven en otro marco de creencias particulares, diferentes a aquel que le asignan significados distintos a los intercambios producidos y legitiman la relación de dominación implícita.

---

5 La pequeña localidad de Puerto Vilelas es uno de los cuatro municipios que integran el área metropolitana del Gran Resistencia (AMGR). Se encuentra situado sobre las márgenes del río Paraná y cuenta con aproximadamente 7200 habitantes. Es uno de los municipios más afectados por la pobreza dentro de una de las áreas metropolitanas del país que cuenta con los peores indicadores en esta materia, donde la mitad de sus habitantes ganan por debajo de la línea de pobreza y las principales fuentes de ingresos provienen de la pesca artesanal, los planes sociales, el empleo público, y el trabajo en un frigorífico gerenciado por una cooperativa de ex empleados, única actividad que recuerda su incipiente desarrollo industrial durante los setenta.

6 En Argentina generalmente personalizado en funcionarios políticos de diferentes niveles.

7 En Argentina generalmente identificado con habitantes en situación de pobreza de barrios marginales.

8 Conocido en Argentina comúnmente como puntero político o también dirigente barrial.



En los estudios sobre este tema desde enfoques interaccionistas de redes sociales, se suele destacar que estos agentes interactúan dentro de redes sociales informales de confianza, basadas en vínculos de amistad y/o parentesco real o ficticio, que además de contribuir al control político son también redes solidarias que contribuyen a solucionar problemas a los que menos tienen y que están legitimadas a partir de determinadas creencias particulares que dan significados al intercambio producido (Auyero, 1997; 2004) (Lomnitz, 2004).

Para complementar este enfoque, el estudio se ha desarrollado desde una perspectiva estructuralista (relacional) que reconoce la existencia de estructuras externas que moldean las prácticas de los agentes sociales y que configuran lógicas que regulan las relaciones sociales<sup>9</sup>. En este marco, se han abordado las relaciones de clientelismo político, como prácticas más bien naturalizadas que se desenvuelven como producto de estructuras objetivas que las determinan, y fueron consideradas como un conjunto de valores y creencias que impregnan las relaciones interpersonales, alcanzando a configurar, al ser dominantes, una lógica estructural de regulación de las relaciones sociales del Estado en su ejercicio de dominación, que en este caso en particular contribuye a la reproducción de las condiciones de pobreza como estrategia de mantenimiento de una determinada estructura de poder<sup>10</sup>.

En el caso en cuestión, los ocupantes provenían de barrios carenciados linderos al barrio de viviendas ocupado y tomaron esa medida al no obtener respuestas en la municipalidad a su pedido de albergue, después que un fuerte temporal que azotó al Gran Resistencia el viernes 17 de diciembre por la noche, y dañó numerosas viviendas precarias de esa localidad. Las casas ocupadas fueron las de un conjunto de 218 viviendas construidas en el marco de los programas estatales Plan Federal, Emergencia habitacional y AIPO, y que aún no habían sido entregadas por las empresas constructoras al instituto provincial de vivienda (IPDUV) para su adjudicación, aunque desde hacía dos años las mismas estaban ya casi terminadas.

Ante la negativa de asistencia a la emergencia climática, la ocupación fue realizada como una represalia hacia el Intendente de Puerto Vilelas, por haber quebrantado la confianza y el apoyo electo-

---

9 Esta perspectiva es tributaria de varios autores de las ciencias sociales. La misma es discutida y analizada en Barreto (2004).

10 Para introducirse en los diferentes enfoques de estudios del clientelismo político se puede consultar la revisión de los distintos marcos análisis realizadas por Cárcar (2008).

ral de muchos de los habitantes de la localidad, que se creían futuros adjudicatarios de dichas viviendas por reiteradas promesas de este funcionario y ante la posibilidad de que las mismas fueran adjudicadas a otros destinatarios escogidos por el IPDUV<sup>11</sup>.

Algunos de los ocupantes, ante las primeras amenazas de desalojo por parte de las autoridades, dejaron las viviendas para no afectar la condición de adjudicatarios que creían tener, pero otros no y decidieron resistir la medida, y otros nuevos continuaron ocupando las viviendas que quedaban vacías, esperanzados en conseguir la adjudicación a través de gestiones de las organizaciones sociales y políticas opositoras, que desde el principio acompañaron la ocupación y brindaron contención a los ocupantes.

El Intendente de la localidad, por su parte, presentó una denuncia judicial, que fue seguida por un pedido de desalojo por parte de la justicia provincial, que se concretó el 5 de enero de 2006, mediante una cruenta represión de las fuerzas policiales provinciales a los ocupantes<sup>12</sup>. Tras esto, muchos de los desalojados finalmente fueron albergados y asistidos en escuelas de la localidad<sup>13</sup>.

Los 20 días que duró la ocupación fueron de gran tensión política y social, por la gran participación y conflicto entablado entre numerosos funcionarios y dirigentes oficialistas (UCR) y dirigentes y organizaciones sociales del arco opositor (PJ y otros), que se disputaron la contención de los ocupantes, pero, tras la represión, se profundizó aun más este conflicto: por un lado, las autoridades de los gobiernos local y provincial repudiaron la ocupación, aunque tratando de mostrar su preocupación por asistir a los desalojados con ayuda social y nuevas promesas de solución habitacional, y criticando a dirigentes barriales y funcionarios estatales del principal partido opositor de intentar obtener ventajas políticas de

---

11 Según palabras de un ocupante: "Nosotros estamos inscriptos normalmente, tenemos nuestras carpetas de inscripción en Vivienda (instituto de vivienda provincial) que nos hizo llegar el Intendente en una conceptuosa nota donde nos comunicaba y felicitaba por hacerse realidad nuestro anhelo de la vivienda propia y nos hizo llegar el voto adentro y el pedido del acompañamiento para las elecciones del 14 de septiembre del 2003 [...] *se imagina que como no le íbamos a acompañar*, pero las viviendas nunca aparecieron, por eso ante esta situación nos vimos obligados a hacernos de una vivienda y después veremos si nos corresponden estas u otras más accesibles..." (*Norte*, 22/12/05, énfasis propio).

12 A excepción de cuatro familias, por incluir miembros con problemas extremos de salud y una por argüir relaciones políticas con un ex gobernador provincial.

13 Aproximadamente ochenta familias entre las Escuelas N° 69, N° 8, N° 417, y el albergue municipal.

la ocupación<sup>14</sup>. Por su parte, el arco opositor repudió y denunció la desmedida acción represiva en los medios y en diferentes organismos nacionales, criticando al gobierno provincial, a su poder judicial y su policía.

### Imágenes de la cuenta represión



Fuente: Archivo del diario *Norte*.

14 Expresó el titular de un programa de asistencia social provincial que incluye un subprograma de viviendas: “Muchas de las viviendas [ocupadas] estaban destinadas a vecinos de esos lotes y para otros pobladores que se encuadran legalmente y son beneficiarios del Programa Mejor Vivir. Para las otras familias necesitadas, se prevé su incorporación en operatorias similares, ya que el Poder Ejecutivo siempre respondió a las necesidades habitacionales. Ante esta situación desde el gobierno, actuando con buenos oficios, se acordó con la gente de los Lotes 22 y 23 que ya son beneficiarios del programa Mejor Vivir, comenzar esta semana con las obras de las viviendas para 43 familias que ya tienen hecha la mensura y subdivisión de los terrenos, y los casos que no están contemplados en este programa van a ser comprendidos en esa operatoria para una solución definitiva del problema habitacional, que al igual que Puerto Vilelas atraviesan otros chaqueños, que también están aguardando pacíficamente la mano solidaria del Estado” (*Norte*, 18/02/2006).

Dos aspectos interesan destacar aquí de este caso estudiado: el primero refiere a la disputa por contener y asistir a los ocupantes que se entabló entre dirigentes y funcionarios estatales del partido gobernante en el municipio y la provincia, por una parte, y los funcionarios estatales y dirigentes del principal partido opositor, por la otra, lo cual puso en evidencia un marcado carácter de clientelismo político. Cada uno de estos sectores esgrimió en la contienda el control de ciertos recursos estatales de asistencia social: en el nivel provincial, se atendió a los ocupantes desalojados y albergados a través de asistencia alimentaria y la reparación de algunas de las casas afectadas por el temporal, mediante diferentes programas provinciales y nacionales<sup>15</sup>, mientras que los agentes del arco opositor, además de también asistir a los ocupantes, emplearon sus relaciones con los organismos nacionales para anunciar la decisión del gobierno nacional de construir 200 viviendas en la localidad<sup>16</sup>, como así también para denunciar el accionar policial durante el desalojo ante organismos internacionales de DDHH y presionar con ello al gobierno provincial.

Esta disputa abierta puso en evidencia el conflicto siempre latente que existe en la dirigencia política y social chaqueña por el control de las extendidas relaciones de clientelismo político, a través de las cuales el Estado ejerce una forma de gobierno tendiente a reproducir las condiciones de pobreza para preservar las estructuras de poder, y originó profundas crisis institucionales que aún continúan vigentes, tanto a nivel del gobierno local<sup>17</sup> como provincial<sup>18</sup>.

---

15 El 11 de enero de 2006 la prensa local da cuenta del regreso de familias a sus casas reparadas que tienen la propiedad de su terreno. Se trata de 5 familias asistidas por el programa provincial AIPO, y 10 beneficiadas por la implementación del Programa Mejor Vivir - Emergencia Hídrica. Se anunciaba que la asistencia en materia habitacional alcanzaría aproximadamente a 50 familias, de las cuales 28 se localizarían en viviendas en el Lote 23.

16 Ello fue el resultado de una reunión que mantuvieron delegados de los ocupantes, acompañados por el arco opositor (PJ, FG, y MBdP) en Buenos Aires con autoridades nacionales.

17 Que hasta hoy continúa fragmentado entre el Poder Ejecutivo y un bloque opositor del Concejo Deliberante y cogobernado por el Intendente, que tras ser suspendido en sus funciones (por lo comprometida que quedó su figura por el manejo de los recursos sociales) fue restituido por una medida cautelar de la justicia provincial, y un Concejal, del mismo signo político del Intendente, que fue designado por el Concejo como reemplazante del mismo mediante el apoyo del bloque opositor.

18 Que desembocó en la renuncia forzada de uno de los jueces integrantes del superior tribunal por amenazas de juicio político, a raíz de que inició de oficio una investigación sobre la ocupación y la represión, que fue declarada nula por el resto del cuerpo del STJ. Diferentes funcionarios oficialistas y opositores salieron a acusar y respaldar intenciones políticas de unos y otros, lo cual puso al descubierto lo endeble independencia de este poder del Estado.

El segundo aspecto emergente significativo de este caso fue cómo se hizo evidente la manipulación de las instancias de asignación de la vivienda, que frecuentemente realiza el Instituto Provincial de Vivienda y que puso al descubierto la distancia existente entre los mecanismos legales y los procesos reales de adjudicación de soluciones habitacionales sociales.

El caso dejó ver aspectos tales como lo poco transparente que es el mecanismo de asignación de las viviendas sociales; las maniobras de retención de viviendas nuevas sin adjudicar por largos periodos de tiempo para entregarlas en ocasión de los actos electorales; y también la manipulación de diferentes nóminas de adjudicatarios con fines de obtener réditos políticos. A raíz de las críticas recibidas por estas cuestiones que el caso dejó en evidencia, los funcionarios a cargo del IPDUV, a fin de preservar la imagen de la entidad ante el gobierno nacional —de quien dependen los recursos que maneja— convocaron a un masivo sorteo público para adjudicar viviendas que se encontraban terminadas en otros municipios del AMGR<sup>19</sup>, ante el temor de que ocurrieran nuevas ocupaciones<sup>20</sup>. Pero esta medida para mejorar la transparencia del procedimiento, no obstante, una vez normalizada la situación no volvió a realizarse.

La investigación mencionada también trató de demostrar que esta ramificación de relaciones vinculadas a prácticas de clientelismo político tiene una base estructural que la hace posible.

El Chaco es una de las provincias más afectadas de una de las regiones argentinas (NEA) de más altos niveles de pobreza y desigualdad y más bajo desarrollo relativo. Y en ella existe una fuerte dependencia de la sociedad de los recursos del Estado provincial y nacional. En este contexto, el poder político que maneja el Estado dispone de la capacidad para controlar y someter a su proyecto al sector económico privado y la reproducción social de sus habitantes, y en consecuencia de definir el orden social. Este contexto estructural crea las condiciones para que las prácticas de clientelismo político impregnen gran parte de las relaciones interpersonales, y se constituya una cosmovisión que regula la vida política y social chaqueña.

Desde el enfoque adoptado para el estudio, se consideraron las prácticas de los sujetos como fuertemente naturalizadas y producidas por estructuras objetivas que las condicionan. Desde esta perspectiva, el clientelismo político pudo ser pensado como un conjunto de valo-

---

19 El sorteo se realizó el 30/01/2006 y se adjudicaron algo menos de 500 viviendas entre aproximadamente 2000 inscriptos. (*Voz del Chaco*, 30/01/2006)

20 De hecho en otro municipio del AMGR (Fontana) ocurrió otro caso de ocupación de once viviendas en el barrio Balastro II.

res y significados que impregnan las interacciones sociales y definen una lógica de funcionamiento del Estado diferente a la que emana de la racionalidad y legalidad moderna. A tal fin se definió la noción de *Estado patrono*, entendiéndose por tal, a aquel cuya lógica de funcionamiento se caracteriza porque la legalidad de sus procedimientos se encuentra subordinada a las relaciones de clientelismo político que operan en su seno.

Desde este enfoque se pudo evitar considerar al clientelismo como una “categoría moral” negativa de los participantes de la relación, sino como una matriz de relacionamiento; asimismo, se pudo evitar considerar las relaciones formales e informales como escindidas unas de otras, para entenderlas en su totalidad como una lógica de dominación social, de la que es una de sus consecuencias principales la reproducción de las condiciones de pobreza de una parte significativa de la sociedad como estrategia de reproducción del poder.

### **DEL IGUALITARISMO IMPERSONAL A LAS PARTICULARIDADES CULTURALES: LINEAMIENTOS PARA GARANTIZAR MAYOR EQUIDAD**

En el contexto del modelo de gestión gerencial de las políticas sociales, un Programa es un conjunto de instrucciones que determina fines, objetivos, medios y procedimientos, por los cuales se llevan adelante proyectos específicos, definidos a partir de la atención a problemas sociales, que en el caso de la política habitacional pueden ser tales como: provisión de viviendas nuevas (colectivas o individuales), mejoramiento habitacional del parque existente, regularización de asentamientos urbanos informales, etcétera. Un Programa generalmente cuenta con: un marco jurídico que lo determina; una dependencia institucional; un territorio de aplicación; una forma de articulación con otros niveles del Estado y otros agentes públicos y privados; recursos financieros y contrapartes; fines y objetivos; tipos de prestaciones; población objetivo; formas de realización de los proyectos, etcétera.

Uno de los aspectos de este andamiaje técnico programático lo constituye el mecanismo de “asignación de las soluciones habitacionales”, que a partir de las enseñanzas e implicancias del caso analiza- do, es necesario revisar más detenidamente.

La noción de asignación de la vivienda social “hace referencia al procedimiento de *definición, inscripción y selección* de la población objetivo, para ser atendida por un programa, a los efectos de la adjudicación de las soluciones habitacionales que presta.

Un programa generalmente precisa criterios de definición de una determinada población, tal como puede ser: “Asentamientos informales con dos o más años de antigüedad de localidades de más

de 5000 habitantes, compuestos de familias con 75% o más de NBI y bajo la Línea de Pobreza, una población mínima de 50 familias y una organización comunitaria al menos incipiente” (PROMEBA); “Familias o grupos vulnerables en situación de emergencia, marginalidad o debajo de la Línea de Pobreza que en su mayoría cuentan con subsidio del Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados” (Programa Federal de Emergencia Habitacional); “Familias urbanas y rurales carenciadas con escasa o nula capacidad de ahorro” (AIPO), etcétera. Además de criterios de estas características, en algunos casos un Programa también especifica un determinado criterio de elegibilidad del universo de la población objetivo que define; sin embargo, los mismos siempre son de características técnicas similares a los antes mencionados y todos ellos se apoyan en el supuesto de que los órganos administrativos encargados de implementar sus instrucciones operan a partir de la lógica que dictan las reglas administrativas de funcionamiento y no otras, que en los hechos pueden distorsionar sus objetivos<sup>21</sup>.

Debido a que los técnicos que diseñan los programas sociales habitacionales, disponen en general de una formación teórica sustentada en la idea del Estado racional moderno, tienen interiorizada y naturalizada una lógica “ideal” de funcionamiento del mismo, basada en el apego de los administradores a las reglas *racionales*. Sin embargo, en realidades como la descripta más arriba, donde la dominación tiene otro carácter, conformada por lógicas políticas de acumulación de poder, en la que prevalecen principios muy diferentes en la aplicación de las reglas *racionales* que fijan el orden social, y el igualitarismo impersonal de quienes quedan amparados por las normas, es remplazado por vínculos de clientelismo político, con mucha frecuencia los objetivos de dichos programas resultan distorsionados, no solo porque sus prestaciones no llegan a quienes establecen que deberían llegar, sino porque los mismos son utilizados con fines diferentes a los que se proponen dichos programas, como los relacionados a la reproducción de las condiciones de vida que los mismos pretenden contrarrestar de las poblaciones objetivo y la acumulación de poder de sus “administradores”.

A los efectos de contrarrestar esta distorsión se proponen a continuación algunos lineamientos, que no pretenden ser exhaustivos en su enumeración, pero sí abordar conceptualmente el problema.

---

21 Es oportuno decir que este señalamiento también es válido para las relaciones contractuales que establece el Estado con las empresas prestadoras de servicios o los programas sociales, sin embargo, las prácticas de corrupción, sin bien se encuentran entrelazadas con el problema aquí analizado, escapan al alcance de este estudio.

Estos lineamientos se fundamentan en principios como los desarrollados por Fraser (1996) y Rapisardi (2003), que parten de la idea de que no se puede redistribuir sin reconocer las diferencias, para no caer en un universalismo falsamente homogeneizador y que en definitiva constituye una legitimación de las desigualdades.

La perspectiva de Fraser, fundada en una teoría social crítica que tiende a hacer visible lo no aparente, encuadrada en el denominado paradigma del reconocimiento (en el que también se puede incluir a Honnet y otros), expone con exhaustividad la diferencia entre políticas de redistribución y políticas de reconocimiento, argumentando que el debate entre aplicación diferenciada y escindida de estas dos orientaciones políticas hace incurrir en injusticias redistributivas en el nivel socioeconómico pero centradas en las diferencias culturales (de género, raza o sexualidad) y que es necesario integrar ambas visiones en una política social.

Los colectivos sociales que constituyen la población objetivo de las políticas socio-habitacionales pueden asimilarse a las denominadas *colectividades bivalentes*, partiendo de un enfoque multidimensional. Para dichas colectividades es necesaria la aplicación de políticas que denomina *bivalentes*. Una *colectividad bivalente* se define como aquella en la que la condición subjetiva (de género, raza o sexualidad, de adscripción religiosa o política) refuerzan la condición de subalteridad de clase.

Fraser (1996) argumenta la necesidad de implementar una *justicia bivalente* o bipolar que tienda a reparar las injusticias perpetradas en relación con los sujetos definidos como pertenecientes a las colectividades bivalentes, y presenta el concepto de *paridad participativa*. Para lograrla se requiere de dos principios: *normas básicas de igualdad legal formal*, basada en dos precondiciones, una precondición objetiva, que se asegure la distribución de recursos materiales de modo de asegurar la independencia y la voz de los participantes; y una precondición intersubjetiva, que interesa a los modelos culturales de interpretación y valoración, que deberán asegurar el respeto mutuo y permitan la igualdad de oportunidades para lograr estimación; esto depende de cada contexto, y debe partir de un posicionamiento epistémico crítico y empíricamente informado.

Es decir, es necesario repensar las orientaciones de las políticas partiendo de nuevos conceptos de justicia y de colectividad. Y en esta reorientación hay que considerar a todos los agentes involucrados con el diseño y la implementación de las políticas.

En primer lugar, las academias y cuadros técnicos deben *avanzar en un mayor conocimiento crítico de las realidades políticas* donde los programas son instrumentados, con la finalidad de que los proyectos



no se asienten sobre supuestos equivocados, sino sobre un diagnóstico sociocultural local. A partir de un mayor conocimiento de esta realidad, dichos programas podrían adoptar supuestos más adecuados a las realidades de los gobiernos que los implementan.<sup>22</sup>

La idea es que los programas, sobre todo aquellos que tienden a dar mayor participación y autonomía de decisión a distintas esferas y niveles de gobierno (como gobiernos provinciales, locales, etcétera), *deben prever medidas que tiendan a transformar o contrarrestar lógicas de funcionamiento que tiendan a reproducir el esquema de relaciones que legitime la desigualdad y con ello, distorsionen el propósito de transformación.*

En este sentido, hay que asumir que el Estado, como ya lo han destacado muchos autores, desde Gramsci en adelante, no es una entidad monolítica, sino que la división de sus poderes, sus políticas sectoriales (económica, social, cultural, de seguridad, etcétera) y su estructuración territorial en diferentes niveles, lo configuran como una entidad muy compleja y de múltiples esferas de relativa autonomía entre ellas, que pueden tener diferentes orientaciones políticas, y lo que es más importante, contener diferentes principios de funcionamiento del Estado.

Esta complejidad no solo permite que los cuerpos técnicos, que diseñan las diferentes políticas sectoriales, puedan coexistir en instituciones sustentadas en valores diferentes sobre la lógica del funcionamiento del Estado y desconozcan lo que ocurre en este sentido en los niveles de instrumentación de las mismas, sino que también permite *que existan controles internos y externos de diferentes características*, que podrían en ciertos casos, transformar o al menos contrarrestar lógicas de funcionamiento que reproducen la condición de desigualdad de las poblaciones objetivo que pretenden promocionar.

Pero, debido a que la lógica de funcionamiento del Estado, sobre la que se asienta el diseño de muchos programas, generalmente forma parte de los supuestos no explícitos desde los que parten los mismos, por el grado de naturalización que sobre ella disponen por formación sus técnicos, dado que se tratan de valores culturales fuertemente interiorizados que orientan prácticas rutinarias, es necesario, en primer lugar, *relacionar a las esferas técnicas con ámbitos destinados a la reflexión crítica*, para que dichos supuestos se tornen explícitos e induzcan a incluir objetivos complementarios a los que habitualmen-

---

22 Toda política implica una forma de concepción del otro, y estas concepciones están impregnadas por las visiones hegemónicas; en este sentido el conocimiento reflexivo puede servir como un arma eficiente contra la violencia real y simbólica implicada de las formas de concepción del otro (Žižek y Jameson, 1998).

te persiguen los programas y proyectos, relacionados a contrarrestar lógicas de funcionamiento diferentes a las que sustentan los mismos y que llevan a distorsionar sus objetivos centrales.<sup>23</sup>

Entonces, resumiendo, como premisa principal hay que señalar que los programas y proyectos que componen la fase operativa de toda política social, deben tener en cuenta la lógica de funcionamiento del Estado, sobre la cual los mismos deben implementarse y también incluir medidas que contribuyan a que ellas se cumplan y contrarresten lógicas diferentes que los distorsionan. En este sentido se hace necesario que las instituciones que forman técnicos para la administración del Estado avancen en el desarrollo de capacidades críticas de reflexionar sobre los supuestos sobre los que se asientan sus saberes convencionales e influyan sobre los órganos del Estado.

En segundo lugar, y en cuanto a medidas específicas en la política social habitacional y ante situaciones como la del caso analizado, es imprescindible que los programas *promuevan una mayor transparencia y participación social en la asignación de las soluciones habitacionales* que prestan y no dejen librado este aspecto a su utilización por otras lógicas.

En este sentido, en el caso particular de los programas orientados a cubrir el déficit cuantitativo de necesidades habitacionales mediante la provisión de viviendas nuevas a quienes no disponen de ella —ni siquiera en condiciones inadecuadas—, ni tampoco pueden satisfacer por medios propios de manera adecuada y de forma duradera sus necesidades habitacionales y, en particular, aquellos que además de la situación habitacional no tienen resueltos de manera adecuada y de forma duradera otros vínculos para lograr una integración más plena a la sociedad —tales como los afectados por una situación de pobreza—, no basta con que incluyan criterios técnicos de definición, inscripción y selección de la población objetivo y dejen librada la construcción de la nómina de postulantes a la lógica clientelar, por parte de los organismos específicos de implementación de dichos programas, sino que es necesario también *que establezcan reglas relacionadas a procedimientos públicos y transparentes de adjudicación de las viviendas, que permitan mayor participación y control social en dicho procedimiento.*

Una manera de desalentar la manipulación de la expectativa de la población objetivo a través del manejo por parte de estos organis-

---

23 Formación crítica en el sentido de ponderar y visibilizar aquello que resulta criticable en lo que existe; se trata de proponer alternativas superadoras. No habrá transformación política sin una transformación epistemológica que promueva una revisión de procesos naturalizados. En esta cuestión le cabe a los ámbitos de formación superior de técnicos (universidades y centros académicos) un rol destacado que cumplir.

mos de diferentes nóminas de postulantes para una misma solución habitacional, puede ser *mediante la adjudicación de las viviendas de forma previa a la construcción de las mismas*. Procedimiento que además permitiría a los adjudicatarios tener una mayor participación y control sobre el proceso productivo de las que serían en el futuro sus viviendas.

En el caso de programas de mejoramiento habitacional del parque existente recuperable o de regularización de asentamientos urbanos informales, orientados a poblaciones objetivos con necesidades habitacionales y/o sociales que ya disponen de viviendas, pero en condiciones inadecuadas o ubicadas en áreas urbanas marginales con fuertes carencias de infraestructura, equipamiento y servicios, factibles de ser regularizadas, tampoco basta con que incluyan criterios técnicos de definición, inscripción y selección de la población objetivo y/o de áreas marginales que reúnan dichas condiciones, dejando librada la definición de a quiénes o a que área atender a manejos de clientelismo político por parte de los organismos específicos de implementación de dichos programas, sino que es necesario que incluyan reglas públicas y transparentes en este sentido. Una medida posible sería que la intervención urbana en áreas de estas características se realice a partir de *una planificación integral del desarrollo urbano de la ciudad que las contiene, definida de forma participativa y en la que se establezcan las prioridades en función de la misma*. A través de esta planificación además podría empezarse a evitarse la configuración de asentamientos futuros de estas características<sup>24</sup>.

La premisa participativa debería incluirse no solo a escala de la planificación sino también en el diseño del hábitat y la vivienda, encausada en la vía de constitución de los derechos de ciudadanía para contrarrestar o desactivar la lógica clientelar.

---

24 El caso del Área Metropolitana del Gran Resistencia AMGR (Chaco, Argentina) no escapa a la realidad de muchas ciudades latinoamericanas en lo referente a la proliferación de asentamientos informales. En la actualidad supera el centenar la cantidad de asentamientos producto de ocupaciones masivas de terrenos vacantes. Los procesos de ocupación de tierra urbana, que han dado origen a muchos asentamientos del AMGR, se distinguen del caso de ocupación de viviendas estudiado para este artículo, en la dimensión de "lucha reivindicativa", ya que son protagonizadas por familias organizadas y en muchos casos nucleadas en movimientos de desocupados y ocupantes. En el caso presentado en este artículo, la organización de ocupantes de viviendas sobrevino después de la ocupación, y se consolidó a partir de la represión para el desalojo y pedido de justicia. Este es uno de los factores por los cuales este grupo social expresó de manera más palmaria la matriz cultural clientelar que impregna gran parte de las relaciones en sociedades como la chaqueña. No significa que en los procesos de ocupación de tierra urbana protagonizado por movimientos organizados el clientelismo esté ausente.

Cada de una de estas sugerencias deben ser tratadas de manera profunda para el diseño de una política habitacional, no pretenden ser exhaustivas, sino conceptuales, para abonar la discusión de este problema. Ellas parten del reconocimiento de la necesidad de estudiar la políticas sociales desde adentro y en su desenvolvimiento práctico, desentrañando las lógicas operativas subyacentes, para proponer cambios descolonizantes, alternativas desde el sur que involucren un tipo de relación que sea emancipadora y empoderadora.

## BIBLIOGRAFÍA

- Auyero, Javier 1997 “Evita como performance. Mediación y resolución de problemas entre los pobres urbanos del Gran Buenos Aires.” en Auyero, Javier (comp.) *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo* (Buenos Aires: Losada).
- Auyero, Javier 2004 *Clientelismo político. Las caras ocultas*. (Buenos Aires: Capital intelectual).
- Barreto, Miguel 2004 “Transformaciones de la vida urbana de Posadas y Resistencia a fines de los años noventa. Un estudio sobre la dimensión simbólico-ideológica del espacio urbano público”, Tesis doctoral inédita. Programa de Posgrado en Antropología Social (PPAS), UNaM, Argentina.
- Barreto, Miguel y Benítez, Andrea 2006 “Conflictos políticos en la asignación clientelar de la vivienda social en el Chaco y sus ramificaciones: Una aproximación al estudio del Estado patrono”, Ponencia presentada en el 8° Congreso Argentino de Antropología Social, Facultad de Humanidades, Escuela de Antropología, Universidad Nacional de Salta, 19 al 22 de septiembre de 2006, Salta.
- Barreto, Miguel; Benítez, Andrea y Attías, Ana 2002 “Política social, pobreza, identidad y fragmentación del campo social” en Groppa, O. y Azcuy, V. R. (comps.) 2003 *Suena la campana de palo. Ensayos de escucha a los pobres* (Buenos Aires: Centro de Ediciones Salesianas de Buenos Aires).
- Borja, Jordi y Castells, Manuel 2002 *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información* (Madrid: Taurus).
- Cárcar, Fabiola 2008 “¿Cómo aproximarse al problema del clientelismo político? Distintos marcos de análisis para el caso argentino” en *Miríada. Revista del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales* (Buenos Aires: Universidad del Salvador) Año 1, N° 2, julio-diciembre.
- Centelles i Portella, Josep 2007 “Gobernanza local y pacto de ciudad”, Ponencia presentada en el Seminario “Instrumentos

de gestión para el desarrollo local en ciudades intermedias”, Universidad Nacional del Nordeste y los gobiernos municipales de las ciudades de Corrientes y Resistencia (Argentina), septiembre.

Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge (coords.) 2006 *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (Buenos Aires: Miño y Dávila Editores).

Fraser, Nancy 1996 *Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia de género* (Nueva York: New School of Social Research) RIFP/8.

Gellner, Ernest et al. 1985 *Patronos y clientes en las sociedades mediterráneas* (Barcelona: Juncar Universidades).

Lomnitz, Larissa 2004 “Confianza, redes sociales y economía informal: un análisis comparado” en *Anuario de Estudios en Antropología Social* (Buenos Aires: CAS-IDES).

Rapisardi, Flavio 2003 “Regulaciones políticas: Identidad, diferencia y desigualdad. Una crítica al debate contemporáneo.” en *Mafia, Diana* (dir.) *Sexualidades migrantes: Género y transgénero* (Buenos Aires: Seminario Editora).

Weber, Max 1992 (1922) *Economía y Sociedad* (México: FCE).

Žižek, Slavok y Jameson, Frederic 1998 *Estudios Culturales: Reflexiones sobre el multiculturalismo* (Buenos Aires: Paidós).

#### FUENTES

Diarios: Norte, Resistencia, Chaco, Argentina. *La Voz del Chaco*, Resistencia, Chaco, Argentina. *Diario de la Región*, Resistencia, Chaco, Argentina. *Clarín*, Buenos Aires, Argentina.

Entrevistas a informantes clave.

INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001.

INDEC, Dirección de Estadísticas del Comercio Exterior.

INDEC, informe del primer semestre de 2004.

Plan Estratégico de Resistencia, Informe 2005.

Programas habitacionales: Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA); Programa de Emergencia Habitacional; Programa Provincial Articulado AIPO.

SIEMPRO, Informe del primer semestre de 2004.

SIEMPRO, Informe de la Situación Social N° 11, 2001.



María del Socorro Foio\* y Ana María Pérez Rubio\*\*

## **POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **Discursos y prácticas**

#### **INTRODUCCIÓN**

En el último cuarto del siglo XX la crisis económica global produjo un fuerte cuestionamiento de la función central del estado moderno a través de sus estrategias de acumulación (estabilización de la producción capitalista), confianza (estabilización de las expectativas ciudadanas) y legitimación o hegemonía (lealtad de las distintas clases sociales hacia la gestión estatal de oportunidades y riesgos), poniendo en evidencia el quiebre de la disposición de los espacios estatales constituidos como ámbito de negociación de los conflictos sociales.

La consecuencia de este proceso fue la proliferación de la lógica de la exclusión y la urgente necesidad de renovación del contrato social ante la pérdida de confianza de la ciudadanía y de deslegitimación del poder político. Esta renovación implicaba la reconstrucción de la tensión entre democracia y capitalismo, una nueva concepción redis-

\* Licenciada en Sociología. Magíster en Epistemología y Metodología de la Investigación Científica. Docente investigadora de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

\*\* Psicóloga. Magíster en Ciencias Sociales. Investigadora del CONICET. Directora del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

tributiva con el involucramiento tanto del estado como de las esferas no gubernamentales y el surgimiento de espacios institucionalizados de interacción de sectores públicos y privados, nacionales, locales y globales articulados por el estado (De Sousa Santos, 2005). En este contexto se definieron un conjunto de políticas sociales destinadas a atender la problemática de la pobreza.

El presente artículo, situándose en el ámbito latinoamericano de la primera década del siglo XXI, pretende debatir acerca de cuáles son y cómo se garantizan las condiciones básicas para la existencia autónoma de las personas en la sociedad. Para ello se analizan algunos casos empíricos identificando las distintas acciones implementadas en el marco de políticas públicas resultantes del empobrecimiento general que tuvo lugar en la Argentina desde los años noventa hasta mediados de la década actual, enmarcadas en la lógica del discurso neo-liberal.

Abordaremos críticamente estas cuestiones en tres planos. El primero expone el discurso de las agencias multilaterales de crédito y otras instituciones internacionales. El segundo plano refiere al modo en que este es retomado en Argentina para el diseño de políticas públicas orientadas, según los casos, al desarrollo local, el planeamiento estratégico, el fortalecimiento del gobierno municipal y la gestión de espacios multiactorales, la micro-regionalización, el sostenimiento de ingresos o el aumento de la empleabilidad y la capacitación para el autoempleo. Ambos planos operan como marco referencial para comprender los procesos y resultados de la ejecución de las políticas de atención a la pobreza, que configuran el tercer plano, en el que se concentra nuestro análisis.

La información proviene de la sistematización de documentos y bibliografía sobre el tema —primer y segundo plano— y los datos construidos en: Proyecto Pav 103 - *Trabajo, diversidad y desarrollo local*; Proceso de Micro-regionalización de la provincia del Chaco; Proyecto de Sistematización de los Programas de Desarrollo y Gestión de Recursos Naturales en la Población Rural de Colonia Carlos Pellegrini; y Proceso de transformación Productiva e Institucional en Colonia Liebig.

El análisis empírico recupera como cuestión fundamental el modo en que se afronta y se resuelve —en el marco de las políticas neo-liberales, ejecutadas en Argentina— la tensión entre democracia y capitalismo; entendiendo que se trata de una tensión constitutiva del Estado moderno y de cuya resolución depende su legitimidad. En las sociedades capitalistas, el grado máximo se alcanzó con la instauración de los Estados de Bienestar —fundamentalmente del norte de Europa— y con el Estado desarrollista —en la periferia y la semi-



periferia— (De Santos Souza, 2005). Pero, a partir del Consenso de Washington, el neoliberalismo promovió un Estado débil que sostiene una democracia de baja intensidad y sin redistribución (*ibidem*), es decir, sin capacidad de mejorar las condiciones de vida y bienestar de las clases populares.

La posibilidad de reconstruir esta tensión por el contrario requiere de un Estado capaz de renovar un contrato social que active la dialéctica entre regulación social y emancipación social, entre voluntad individual y voluntad general, entre interés particular y bien común. Santos Souza considera que el contrato “pretende crear un paradigma socio-político que produzca de manera normal, constante y consistente cuatro bienes públicos convergentes: legitimidad del gobierno, bienestar económico y social, seguridad e identidad colectiva” (De Souza Santos, 2005).

En términos del diseño y ejecución de políticas públicas aquella reconstrucción demandaría de parte del Estado el desarrollo de acciones estratégicas de coordinación para integrar las diversas identidades sociales, culturales y políticas, de habilitación de espacios de participación genuina de los diferentes actores para la construcción de significados comunes, y de constitución de la capacidad de agencia mediante relaciones sociales de producción que motoricen procesos de ciudadanía.

La propuesta consiste, entonces, en analizar cómo se expresa efectivamente la tensión capitalismo-democracia en el contexto de las políticas formuladas en el marco de la crisis.

## **ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

### **LA CUESTIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA: DESARROLLO Y SUBDESARROLLO**

La pobreza es un elemento constitutivo de un modo de acumulación y poder social: los pobres son parte de la trama social que alimenta su funcionamiento. Es, por lo tanto, el resultado de los valores y estrategias de acción adoptadas por las formas de organización que prevalecen en la sociedad; la pobreza no puede definirse en abstracto sino que requiere ser situada, dando cuenta de coordenadas de tiempo y espacio; una persona no es pobre sino que vive, nace y muere en situación de pobreza.

Los conceptos que se emplean para especificar el problema de la pobreza configuran criterios orientadores de las acciones emprendidas para su modificación. En los años cuarenta comienza a reconocerse la existencia de naciones pobres a partir de unos parámetros definidos por el Banco Mundial en función del monto de su PBI y la

necesidad de recibir asistencia. La pobreza se concibe como una suerte de patología universal vinculada con el desarrollo de la economía monetaria. Las políticas que se elaboran para llevar adelante dicha asistencia se encuentran en general condicionadas a la aplicación de medidas tecnocráticas acompañadas de recetas abstractas y universales (políticas de empleo, producción, educación).

A partir de los años cincuenta se ponen en marcha los programas para el desarrollo y la superación de la pobreza, bajo la supuesta incapacidad tanto de los países subdesarrollados como de los pobres para precisar sus propios intereses. Desde tal perspectiva se afianza una imagen de la misma entendida no solo en términos de carencias, deficiencias y privaciones materiales sino también existenciales como la ausencia de autoconfianza, auto-respeto o protección; mientras que se privilegia el crecimiento económico como la principal estrategia para alcanzar su erradicación. Sin embargo, el incipiente proceso de industrialización de los años sesenta y setenta —centrado en la sustitución de importaciones— no significó un avance en tal sentido y más bien puso en evidencia el crecimiento desigual entre las regiones de un mismo país dando origen a importantes flujos de migración desde el interior subdesarrollado hacia las ciudades “primadas” con la consiguiente conformación de “villas miserias”.

La consideración de los procesos de exclusión como una condición derivada de las carencias que presentan ciertos grupos —dando por supuesto que los mecanismos de la democracia social y económica rigen para todos— y que, en consecuencia, debería ser subsanada por ellos mismos, implica una perspectiva restringida de la cuestión. Dicha perspectiva, que oculta asimetrías, obedece a la racionalidad instrumental propia del Estado moderno y del mercado (Habermas, 1989).

En consecuencia se configuran proyectos que, desde un enfoque lineal y simplificador, resultan centrados en aspectos fragmentarios de la realidad, en tanto desatienden la complejidad e historicidad de sus procesos y la necesidad de un abordaje holístico de la misma. Se trata de orientaciones tecnocráticas que ignoran las particularidades de la estructura social y su atravesamiento por los conflictos de clase y privilegia los aspectos de orden y equilibrio.

Al comienzo de los años sesenta, y desde el plano académico, en la sociología latinoamericana surge una concepción acerca del desarrollo —sustentada en la noción de dependencia— que considera que el par desarrollo/subdesarrollo constituye dos caras de una misma moneda. Esta interpretación sirvió de base a los movimientos más radicalizados de los años posteriores que proponían la salida del sistema capitalista y la generación de un desarrollo autónomo. Pero a

partir de los años setenta el establecimiento de la idea de un mundo único, que clausuraba los grandes sucesos del siglo XX<sup>1</sup>, dio lugar a una reacción conservadora con la instauración de regímenes militares en varios países latinoamericanos, incluyendo la Argentina.

No obstante la terminología del desarrollo no desapareció; sostiene ahora un nuevo orden planetario implicado en el discurso hegemónico de los países desarrollados y basado en la aplicación de las políticas neoliberales. Se constituye, así, un paradigma explicativo general<sup>2</sup> acerca de las relaciones internacionales sobre la base ideológica del capitalismo, que sostiene que las posibilidades de alcanzar los “deseados” bienes del desarrollo van de la integración competitiva a los mercados mundiales.

## **EL DISCURSO DE LAS AGENCIAS MULTILATERALES DE CRÉDITO Y OTRAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES**

### **NUEVOS CONCEPTOS PARA LA AGENDA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES**

Las reformas políticas y económicas implementadas a partir de la década de los noventa llevaron a la flexibilización de las relaciones laborales, lo que trajo aparejado el abaratamiento del trabajo a través de la contención salarial o la reducción de los costes indirectos. El aumento de los índices de desempleo, la precarización laboral y la consolidación de fuerza de trabajo de reserva, conjuntamente con el consecuente aumento de la exclusión social y la pobreza, fueron la consecuencia de aquellas políticas, situaciones que ya no configuran acontecimientos transitorios sino rasgos estructurales en los distintos países.

Las explicaciones para estos fenómenos se orientan al reconocimiento de la diversidad cultural, el alto grado de heterogeneidad que caracterizaría a las situaciones de pobreza y la importancia de las cuestiones locales. Las mismas se encuadran en el contexto ideológico que se configura a partir del Consenso de Washington, y en el que pone en discusión el accionar de la esfera pública en tanto se enaltece al mercado y la sociedad civil, entendiendo que sus organiza-

---

1 La Revolución Rusa, que apareció como alternativa al capitalismo; el Estado de Bienestar, como alternativa al modelo liberal del siglo XIX y el Tercer Mundo, como alternativa al orden internacional creado en 1492.

2 Nos referimos al conjunto de conocimientos y teorías que permiten poner orden a una realidad, dar seguridad a los sujetos sociales, reducir las incertidumbres y explicar fenómenos; pero además de analizar la realidad proporcionan elementos para actuar ante ella (Vaquero, 2000).

ciones constituyen actores con cierta influencia en los ámbitos locales y nacionales. Conforme a esa lógica, el Banco Mundial crea el Departamento de ONG. Mientras que el BID introduce la noción de participación como eje para el buen gobierno y asume el tema del desarrollo local como una dimensión incorporada a todo el proceso de cambio a nivel mundial.

De este modo, las políticas que derivan de tales ideas van a privilegiar una perspectiva individual, que desconoce tanto los aspectos sociales y laborales como las cuestiones vinculadas con la distribución de la riqueza, la equidad social y la dignidad humana, y que solo establecen respuestas paliativas a las políticas de ajuste.

En su diseño y definición el discurso incorpora nociones clave como las de *capital social*, *sociedad civil*, *gestión asociada*, *empoderamiento* y *gobernanza*.

El *capital social* refiere a la posibilidad de generar en los individuos un plus —concientización, empoderamiento, elevación de la autoestima— que favorezca su propia incidencia. La deseabilidad social se establece a partir de las posibilidades del sujeto para adaptarse a un cierto esquema político destacando, a diferencia de la noción de Bourdieu que adhiere a una perspectiva estructural, los aspectos subjetivos, disposicionales, valorativos o culturales propios de los individuos. Por ende, el capital social derivado del comportamiento de los actores va a ser definido como condición y posibilidad del desarrollo político y económico de las sociedades periféricas (Kliksberg y Rivera, 2007).

La *gestión asociada* es la forma en que el estado y la sociedad asumen compromisos manteniendo sus especificidades e incumbencias mediante la promoción de la participación ciudadana corresponsable en la planificación y manejo del espacio público. A partir de ella se espera configurar un ámbito de articulación entre los ciudadanos, los gobernantes y otros sectores sociales donde gobierno y sociedad se complementan; los ciudadanos y las comunidades conforman el recurso humano de los municipios y asumen roles, crecientemente relevantes, en las actividades de gestión del desarrollo, con la pretensión de profundizar la democratización en la toma de decisiones.

El concepto de *gobernanza* surge durante los años ochenta vinculado con los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales (agencias de Naciones Unidas y organizaciones regionales, como la OCDE). Se trata de un instrumento intelectual y político que propone al mercado como instancia de regulación tanto económica como social, a la vez que da preponderancia a los actores no estatales en el funcionamiento de la comunidad.

La participación de la *sociedad civil* aparece como un elemento definitorio para pensar el éxito de los procesos de desarrollo e implica la integración de las organizaciones intermedias de apoyo (ONG, fundaciones, institutos) y las de base (juntas vecinales, centros comunitarios) tanto en la formulación y planificación de programas y estrategias como en la evaluación de resultados. Esta presencia creciente de la sociedad civil — en sus diferentes modalidades y dimensiones— se vincula con las transformaciones en la conformación misma de la ciudadanía que de ciudadanía social a post-social o postmoderna y más orientada al control de la acción de gobierno y el reclamo de eficiencia y eficacia en la gestión (Burin y Heras, 2001).

Entre tanto, el término *empoderamiento*, asociado fundamentalmente a la educación de adultos, trabajo comunitario y trabajo social, es un proceso por el cual las personas, las organizaciones o los grupos carentes de poder toman conciencia de las dinámicas políticas que operan en su contexto vital, desarrollan las habilidades y la capacidad necesaria para lograr un control razonable sobre sus vidas, ejercitan ese control sin infringir los derechos ajenos y apoyan el empoderamiento de otros en la comunidad (Mc Whirter, 1991).

Desde distintos ámbitos se han formulado numerosas críticas a este nuevo enfoque. Entre ellas las referidas al modo en que se entiende la participación, la que no supone movilización social, sino una suerte de representación despersonalizada a través de las numerosas mediaciones que existen entre los ciudadanos y el Estado (Rosenfeld, 2005; LoVuolo et al., 2004). Asimismo, la idea de empoderamiento, a pesar de su atractivo, está configurada por términos que ocultan las realidades del poder, de la desigualdad y la opresión, realidades que son las que precisamente conforman la cotidianeidad de los pobres y los marginados y la de sus comunidades.

En cuanto a las alternativas de desarrollo que ofrece este modelo, los críticos coinciden en destacar la negación de la conflictividad inherente a ideales de vida diferentes. Al incorporando la noción de diversidad, concebida como variaciones de lo mismo, el modelo deja intacto el yo hegemónico de la enunciación —yo respeto, yo atiendo, yo valoro—, por lo que torna a la diferencia en diversidad. Se contribuye, así, a la desigualdad, imposibilitando que la diferencia pueda constituirse en una relación igualitaria (Heras y Burin, 2008).

## **INFLUENCIA DEL DISCURSO DE LAS AGENCIAS INTERNACIONALES EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Ese conjunto de políticas derivó en una variedad de estrategias de intervención, que —siguiendo los lineamientos de las entidades internacionales y con su financiamiento—estuvieron basadas en la con-

sideración de momentos y contextos particulares y en consecuencia se caracterizaron por su focalización y falta de unidad. El enfoque se corporizó a partir de la creciente importancia de la noción de proyecto, en reemplazo de las viejas concepciones de planificación y programación sectorial, mientras que la equidad y las sustentabilidad se presentan como preocupaciones sustantivas, considerando que son los gobiernos municipales las instancias más adecuadas para su logro.

De este modo, la relevancia atribuida a los gobiernos locales y la dimensión territorial refuerzan las tendencias hacia la descentralización y la desconcentración de las políticas de desarrollo. A las administraciones locales les compete ahora intervenir en el desenvolvimiento de la actividad productiva (trabajo y empleo), el crecimiento económico (desarrollo local) y la atención a las necesidades de la población con mayores carencias (planes sociales); ello teniendo en cuenta que la superación de la pobreza no debe estar basada en el sacrificio de las oportunidades de desarrollo de las generaciones futuras (Rozas, 1997).

En general, entre las principales estrategias adoptadas figuran: el desarrollo local, el planeamiento estratégico, el fortalecimiento del gobierno municipal, la gestión de espacios multi-actorales, los procesos de micro-regionalización, el sostenimiento de los ingresos, el aumento de la empleabilidad y la capacitación para el autoempleo.

### **EL DESARROLLO LOCAL**

En función de los supuestos enunciados, el DL es definido como la capacidad de constituir sujetos y actores, donde personas, organizaciones y colectividades ejercen sus opciones para elegir formas de vida y constituir lazos sociales entre diferentes alternativas respondiendo a sus ideales desde una configuración realista ante las oportunidades que se les presentan<sup>3</sup>.

En el plano político, se apunta a elevar la eficiencia y la eficacia del municipio dentro de un contexto de democratización ejerciendo un rol motivador y estimulador del crecimiento de la comunidad<sup>4</sup>

---

3 El concepto de desarrollo local ha sido revisado y debatido desde diferentes perspectivas, siendo los principales autores de ellas, por un lado, Arocena, Poggiese, Boisier, y desde una línea de corte más crítico, Rolando Franco, Atilio Borón, Javier Moro, Fabián Repetto, Gunder Franck, entre otros. Este posicionamiento en torno al DL deriva en última instancia de las concepciones acerca del desarrollo que poseen unos y otros. Tal cuestión y su vinculación con las políticas sociales ha sido desarrollada en un documento de las autoras, "Los paradigmas del desarrollo", publicado en <<http://www.trabajoydiversidad.com.ar/LOS%20PARADIGMAS%20DEL%20DESARROLLO.ppt>>.

4 Rozas (1997) asocia la idea de localidad a la de comunidad, en la cual esencialmente existen elementos compartidos entre los miembros de un grupo de personas;

mediante la promoción de espacios multiactorales de participación social; ello implica por un lado abordar nuevas funciones y nuevas áreas, nuevas tareas, como asimismo mayores capacidades en la gestión de acciones, actividades y especialmente la movilización y atracción de nuevos recursos.

### **EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO**

Se trata de una manera de concebir la planificación derivada de la gestión de las empresas y que, aplicada al desarrollo local, plantea la competencia entre ciudades como recurso para conquistar inversiones. El planeamiento estratégico concibe a la localidad en su unidad con el ambiente o entorno y en tal sentido, refiere a la definición de escenarios futuros —en contextos altamente contingentes—, a partir de la evaluación de las oportunidades y amenazas que implican dichos escenarios, considerando las fortalezas y debilidades propias. En función de estos presupuestos se plantean las posibles estrategias (de innovación, de ajuste, de conservación, de repliegue y reorganización) que permitan la optimización de los recursos disponibles.

### **EL FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y LOS ESPACIOS MULTI-ACTORALES**

La descentralización / desconcentración de las políticas públicas supone un sistema de capacidades técnicas y financieras y fundamentalmente de competencias asignadas y consolidadas por parte de los municipios; el propósito es pasar de municipios ejecutores a productores de políticas sociales en el marco de un proceso mayor y complejo signado por la reforma del Estado. Entre los instrumentos que consolidan o promueven dichas habilidades están los comités, los foros ciudadanos, los consejos y mesas de concertación, las audiencias públicas, las auditorías ciudadanas y los planes participativos de desarrollo, con la función de orientar y legitimar iniciativas municipales —basadas en el carácter multiactoral de las

---

es decir, que todos sus miembros tienen una misma idea generalizada en las vivencias de cada uno. Desde el punto de vista sociológico, se trata de una institución; en cada persona, en su conciencia, se ha institucionalizado un conjunto de elementos que conforman una cosmovisión. Ello significa que dichos elementos al ser recogidos colectivamente no son un atributo personal. Un individuo no puede deshacerse de ellos a voluntad; son aspectos que están por sobre las partes y funcionan a nivel del todo. Es lo que Berger y Luckmann (1968) denominan construcción social de la realidad. Hay un edificio social, una construcción de lo humano en que han participado muchas personas, poblaciones y generaciones y se ha sedimentado en tradición. Hay aquí un elemento histórico, acciones y sucesos vividos colectivamente que vienen desde atrás y que configuran la realidad del presente.

mismas— conformando, en alguna medida, espacios de puesta a prueba de la hipótesis de democratización de las acciones gubernamentales por medio de mecanismos de planificación y control de gestión y presupuesto.

### **LA MICRO-REGIONALIZACIÓN**

El fortalecimiento de los procesos locales, que favorecen la asignación de los recursos para el desarrollo económico y social con equidad territorial, constituye una estrategia para enfrentar el debilitamiento de las economías regionales —al interior de los países— y la intensificación de los procesos de exclusión social. La micro-regionalización responde a criterios de planificación descentralizada que se concreta mediante la institucionalización de estructuras de gestión participativa entre actores sociales y territoriales para la formulación e implementación de las políticas públicas.

El contexto más significativo de los procesos de micro-regionalización se conforma por el territorio, considerado como un espacio geográfico apropiado para lograr consenso respecto a las estrategias de desarrollo sustentable, con la participación de la comunidad y el sector político-económico (Grosso et al., 2003).

Son los actores sociales e institucionales —históricos o emergentes— que viven o interactúan en el mismo quienes aceleran, frenan, consolidan o modifican dinámicas territoriales ya definidas, o ponen en marcha nuevas. Así, el peso recae en la relación sostenible entre el territorio y los actores, las ideologías, las percepciones, los proyectos políticos y los intereses personales, la articulación y coherencia entre los diversos sectores sociales.

### **LOS PROGRAMAS DE SOSTENIMIENTO DE INGRESOS**

Se refieren a un conjunto de estrategias que, basadas en el supuesto de la heterogeneidad y diversidad de las situaciones de pobreza y de los individuos que en ellas desarrollan su vida, resultan en una variedad de programas focalizados —con el financiamiento de las entidades internacionales— encauzados hacia la utilización de la fuerza productiva de los beneficiarios bajo la forma de contraprestación o hacia el asistencialismo para quienes se encuentran incapacitados para generar valor económico.

En este marco se inscriben al denominado Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, destinado a personas con hijos menores de edad a cargo con el objetivo de asegurar un mínimo de ingreso mensual a todas las familias argentinas.



## **LOS PROGRAMAS ORIENTADOS A AUMENTAR LA EMPLEABILIDAD Y CAPACITAR PARA EL AUTOEMPLEO**

La pérdida de las calificaciones laborales producto del fuerte desempleo de la década de los noventa unida al desmantelamiento de las instituciones de formación profesional llevaron al estado nacional a diseñar una política activa de empleo acompañada de programas de capacitación laboral mediante la transferencia de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados hacia el seguro de capacitación y empleo. El objetivo era acercar la oferta y la demanda de empleo a través de la intermediación laboral llevada a cabo en el ámbito municipal, y mejorar la preparación de los destinatarios.

A mediados de la presente década se promueve la instauración y el fortalecimiento de las oficinas de empleo municipales integrando una red nacional creada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Las mismas recibieron asesoramiento técnico de las Gerencias de Empleo y Capacitación locales y establecieron vínculos con el sector empresario local.

Las distintas estrategias mencionadas admiten críticas puntuales a partir de su diferente especificidad, pero en general se reconoce que ellas se circunscribieron a un conjunto de programas compensatorios y de medidas individuales de corte predominantemente asistencialista, definidos en función de acuerdos con organismos de crédito, por fuera de los procesos políticos habituales y los mecanismos institucionales establecidos (Martínez Nogueira, 2004).

En tal sentido, operaron más bien como “políticas de contención social” destinadas a quienes se encuentran en situación de carencia grave, sin atender al real origen de los problemas o reconocer las relaciones existentes entre el mercado y el funcionamiento global de la economía y la política económica en su conjunto, de las características de la estructura productiva y sus relaciones con los mercados externos o entre las relaciones de poder y la participación de los ciudadanos en la distribución de la riqueza. En consecuencia, no alcanzaron a transformar el modelo institucional acentuando en cambio el proceso de desestatización (Repetto, 2001).

## **PROCESOS Y RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA**

Tal como se propusiera más arriba, en este apartado se incluye la consideración de algunos casos concretos desarrollados en Argentina, en los que fueron puestas en práctica las distintas estrategias reseñadas más arriba a propósito de la problemática de la pobreza y el desempleo con vistas a reflexionar en torno a sus resultados e indagar, desde una perspectiva crítica, acerca de su potencialidad para la transformación social.

Se incluyen, por lo tanto, experiencias de desarrollo local en la provincia de Corrientes, de planeamiento estratégico municipal y de micro-regionalización en la provincia del Chaco, y de ejecución de planes sociales en el ámbito nacional<sup>5</sup>.

## **BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS**

### *LOS CASOS DE COLONIA CARLOS PELLEGRINI Y COLONIA LIEBIG: DOS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES<sup>6</sup>*

El proyecto de desarrollo local que corresponde a Colonia Carlos Pellegrini tuvo su origen en el auge que adquirió, en los últimos años, el ecoturismo, al conjugarse con algunas características propias de esta pequeña localidad ubicada en el centro de la provincia de Corrientes, las cuales operaron favorablemente y ayudaron a transformar su actividad económica<sup>7</sup>. En efecto, la distancia a los grandes centros urbanos y las dificultades de acceso contribuyeron a su conservarla como reserva natural preservando la flora y fauna. De este modo, sus

---

5 La República Argentina es un estado Federal constituido por 23 Provincias y una Ciudad Autónoma. Cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elige a sus gobernantes y legisladores por sufragio directo. Las provincias tienen competencias legislativas en los términos establecidos en sus respectivas Constituciones y en las que, de forma expresa, manifiestan su adhesión a la República. El Poder Ejecutivo de cada provincia es ejercido por el Gobernador; y el Legislativo por la correspondiente Legislatura provincial.

Cada Provincia está dividida en Departamentos, salvo en el caso de la Provincia de Buenos Aires donde reciben la denominación de Partidos. Cada departamento está, a su vez, dividido en Localidades, las que se clasifican, administrativamente, principalmente en función del número de habitantes. Aquellas que superan un cierto número de habitantes, o por declararlo una ley provincial, se denominan Municipios y se establecen los límites del Ejido Municipal. El gobierno ejecutivo del Municipio es ejercido por un Intendente elegido por sufragio directo, y cuenta con una rama legislativa, con potestad para la sanción de Ordenanzas Municipales, ejercida por un Concejo Deliberante. Esta estructura administrativa es dinámica y tiene el propósito de colaborar en la descentralización del Estado (el Federalismo se lleva hasta el ámbito Municipal).

6 Los datos de estas experiencias se obtuvieron, respectivamente, en el año 2004 durante la ejecución del Proyecto de Sistematización de los Programas de Desarrollo y Gestión de Recursos Naturales en la población rural de Colonia Carlos Pellegrini, Corrientes, a cargo de un equipo de investigación del Ministerio de la Producción-UNNE, y en el año 2005 durante la realización del Estudio del Proceso de Transformación Productiva e Institucional en Colonia Liebig, Corrientes, encomendado por la Comisión de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Nación.

7 Dentro de la estructura política de la nación argentina, la Colonia Carlos Pellegrini es un municipio de la provincia de Corrientes.

principales debilidades —aislamiento, falta de caminos, deterioro de la economía local y emigración de sus habitantes— fueron convertidas estratégicamente en fortalezas, hasta llegar a ser sitio Ramsar<sup>8</sup> y devenir lugar de interés para el ecoturismo y centro de atracción para inversores foráneos, que concretaron una importante infraestructura turística destinada a un mercado selectivo.

Como consecuencia de este nuevo perfil la Colonia se hizo receptora de numerosos proyectos de intervención<sup>9</sup>, la mayoría de los cuales, basados en la idea del efecto “derrame” de las acciones económicas, se orientaron predominantemente a fortalecer al sector empresario directamente vinculado con la actividad turística, concentrándose las acciones en la preservación del “color local”, al considerar que el asentamiento humano de la colonia debe permanecer agreste y natural para consumo del turista.

Al mismo tiempo, la subordinación financiera que mantenía el gobierno local con el provincial a través del régimen de coparticipación de fondos condicionó institucionalmente al municipio limitando cualquier iniciativa propia.

En consecuencia, las transformaciones resultantes no generaron verdaderas articulaciones con el resto de la población ni se tradujeron en una mejora en la distribución de bienes y oportunidades ni en cambios culturales; tampoco se concretaron acciones para el desarrollo de

---

8 El Convenio de Ramsar, realizado en esa ciudad de Irán en 1971, es un acuerdo internacional que tiene como finalidad la protección de las zonas húmedas. Con su designación en el año 2002 como Humedal de Importancia Internacional las Lagunas y Esteros del Iberá se incorporaron al sistema internacional de áreas protegidas (Sitio Ramsar).

9 Son los siguientes:

- Programa Piloto de Planificación Estratégica realizado por la Fundación Porvenir para el Instituto Provincial de Vivienda (INVICO), que impulsó la iniciación de un proceso de desarrollo local considerando que el Estado Municipal debía generar un nuevo modelo de gestión de las acciones de mejora del hábitat y el ambiente, en particular con las nuevas demandas generadas por el turismo.
- Programa Pro-Huerta del INTA ejecutado por la Fundación Acarapu-á, de origen local, que promovió el cultivo de huertas orgánicas demostrativas alentando la producción de renta.
- Proyecto GEF/PNUD ARG02/G35 - Plan de Manejo y Conservación de los Esteros del Iberá, desarrollado por la Asociación Civil ECOS con el objetivo de preservar la biodiversidad en los Esteros del Iberá, mejorar la gestión ambiental, educar sobre el valor de sus recursos naturales para lograr el desarrollo sustentable de la región, incorporando los sectores públicos y privados locales relacionados con este ecosistema.
- Proyecto de Inclusión de los Esteros del Iberá en el Patrimonio Mundial de la UNESCO, impulsado por una Comisión formada por el Estado Provincial, Universidades Nacionales, Municipios y ONG.

una infraestructura de servicios básicos que contribuyera a la mejora de la calidad de vida de los sectores más empobrecidos.

Asimismo, la cuestión de la participación, elemento considerado relevante en los procesos de desarrollo local tampoco fue adecuadamente atendida: la composición de los espacios multiactorales no fueron representativos de toda la comunidad y sus recomendaciones solo fueron efectivizadas parcialmente. De igual modo, los planes y proyectos definidos a nivel nacional aunque con implementación a nivel local no fueron difundidos de modo eficaz y accesible para la comunidad en general, sino más bien desde una perspectiva predominantemente técnica y difícil de asimilar.

Como consecuencia, el proceso derivó en la consolidación de diferentes grupos: los antiguos y los nuevos habitantes, los actores relacionados con el ecoturismo y los excluidos de la actividad, las instituciones dependientes del gobierno municipal y las de dependencia provincial, los habitantes afines al poder político local y los opositores o disconformes entre los que se registran tensiones aún no resueltas.

El otro caso a comentar es el de Colonia Liebig, pequeña localidad del norte provincial, habitada por pobladores descendientes de los primeros colonos radicados en la zona en 1924, procedentes de Alemania, a los que se sumaron contingentes de familias ucranianas y polacas que conviven con la población criolla<sup>10</sup>. Los productores agrarios, de origen europeo, son los dueños de la tierra y se caracterizan por sostener una fuerte identidad cultural y étnica, que su suma a su sentido de pertenencia a ese espacio geográfico que se manifiesta y traduce en una vocación por organizarse socialmente y desarrollar el territorio en torno a la producción de la yerba mate. La cooperativa que han conformado, en consecuencia, se constituye en elemento preponderante, y con reconocida capacidad para gestionar el negocio yerbatero siguiendo los principios de cooperación y responsabilidad compartida.

La estructura social de la Colonia se configura en torno a la alianza entre capital y trabajo que caracteriza el modelo de producción y elaboración industrial de la yerba mate. Esta alianza no parece dejar lugar a sistemas de representación más amplios (instituciones políticas, sindicatos, ONG). En tal sentido, la hegemonía ejercida por la cooperativa se sustentaría en las lealtades y vínculos permanentes (que en algunos casos se suceden de generación en generación) entre

---

10 Dentro de la estructura política de la Argentina, la Colonia Liebig es un municipio de la provincia de Corrientes.

productores asociados, tareferos<sup>11</sup> y empleados del molino unidos y organizados en un único “cuerpo” de ideas y acciones<sup>12</sup>.

Entre los productores asociados a la cooperativa existe una visible diferenciación socioeconómica, que se agudiza con respecto a los productores no asociados, dando lugar a una estratificación que coloca en la cúspide de la pirámide a los productores descendientes de los fundadores alemanes de la cooperativa, quienes en su mayoría vienen conformando los sucesivos Consejos de Administración de la institución.

La población criolla, en cambio, trabaja en las explotaciones rurales o bien en los servicios urbanos. La presencia de un sistema educativo segmentado y de oportunidades laborales estratificadas, establece condiciones que agudizan la exclusión de la población inserta débilmente o que no participa en el proceso de transformación<sup>13</sup>.

El proceso de transformación productiva se inicia a fines de la década del setenta, a partir de la introducción de cambios en la organización de la producción para insertarse en los mercados<sup>14</sup>.

A diferencia del caso anterior, este proyecto de desarrollo local se caracteriza por su naturaleza endógena, su fuerte impronta economi-

---

11 El tarefero es un tipo de personal temporario contratado por cosecha reconocido como tal por una resolución de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario. En el caso de Colonia Liebig los tareferos en la mayoría de las unidades productivas tienen estabilidad laboral, desarrollando en el predio —fuera de la época de cosecha de la yerba— otras actividades que complementan esa producción principal.

12 Los sectores más bajos de la pirámide social, ciudadanos nativos, eran a menudo considerados como masa de maniobra electoral. La posibilidad de asegurarse la subsistencia fuera de la incertidumbre de los mecanismos clientelares a través de su incorporación como mano de obra en los yerbales —y que hoy se concreta en la estabilidad laboral, los ingresos fijos, la formalización del trabajo—, llevó a dichos sectores a encuadrarse en una línea de desconfianza y a la vez superioridad ante el sistema político que es sostenida por los dirigentes de la cooperativa.

13 La educación en el ámbito rural, al igual que en el resto de la provincia, no se ha ajustado a los requerimientos del proceso de transformación productiva, debido a la ausencia de programas curriculares específicos. Como resultado de esta situación la formación que reciben los jóvenes no los cualifica para las labores rurales ni les permite alcanzar las exigencias del empleo urbano. Las posibilidades de profesionalización se encuentran en los centros urbanos y, consecuentemente, generan el desarraigo a la procedencia rural, lo que dificulta el retorno de los jóvenes y su inserción en el proceso productivo.

14 La organización cooperativa constituye un aspecto distintivo de la cadena de valor yerbatera en Colonia Liebig, dado que aporta los siguientes elementos: (i) el desarrollo de un negocio al que acceden, aunque de manera asimétrica, todos los asociados; (ii) un flujo de productos que adquiere valor en sucesivas etapas; (iii) un sistema asociativo que integra y articula a las unidades productivas en un conjunto orgánico; y (iv) la presencia de un organizador que realiza la gestión estratégica y cotidiana de potenciar las ventajas competitivas del conjunto.

ca y su sectorialidad; en consecuencia, y si bien se ha avanzado en la resolución de problemas de infraestructura y servicios y el crecimiento económico ha mejorado en parte la calidad de vida en el territorio, todo esto no ha resultado suficiente para evitar las situaciones de marginalidad económica o lograr la inclusión de los productores familiares empobrecidos y de los trabajadores no calificados o asegurar el acceso a los sectores pobres. Tampoco se visualizan mecanismos institucionales, públicos y privados, que permitan mejorar la inclusión de los grupos mencionados.

*PARTICIPACIÓN SOCIAL: EL PROCESO DEL PLAN ESTRATÉGICO MUNICIPAL DE PUERTO TIROL Y LA EXPERIENCIA DE MICRO-REGIONALIZACIÓN DE LA PROVINCIA DEL CHACO*

Tal como intentamos destacar en las páginas anteriores, la participación constituyó un componente primordial tanto en el discurso construido a propósito de las políticas sociales como en la definición de estrategias puntuales para poner en práctica tales políticas. De hecho, la promoción de los procesos de planeamiento estratégico estaba sustentada en la importancia asignada al componente participativo. Puerto Tirol —pequeña localidad cercana al Gran Resistencia— ha sido uno de los municipios que abordó, en la región nordeste, la definición de un Plan estratégico<sup>15</sup>. Parte de una unidad territorial mayor, en ella se asienta, además de la población de origen criollo, una pequeña comunidad aborigen.

En el año 2001, el gobierno municipal impulsó un proceso de participación comunitaria a partir del diseño de su plan estratégico, e identificó como áreas críticas que demandaban intervención: la creación de empleo, la capacitación laboral, la urbanización y el mejoramiento de la infraestructura y servicios.

Con referencia a la dinamización del empleo, se propusieron estrategias destinadas tanto al sector urbano como rural: aumento de los puestos de trabajo en las ramas de la industria, la construcción y las actividades relacionadas con el turismo religioso, para el primero, y apoyo a los pequeños productores minifundistas y a la mediana empresa agropecuaria, para el sector rural. Asimismo, se gestionaron tres tipos de planes: el de Capacitación Laboral, el de Subsidio con Exigencia de una Contraprestación —que en la mayoría de los casos se realizaba en empresas privadas o estatales, aun-

---

15 Dentro de la estructura política de la Argentina, Puerto Tirol es un municipio de la provincia del Chaco. El Gran Resistencia constituye un conglomerado urbano conformado por cuatro municipios de esa provincia: Resistencia —que es la ciudad capital provincial—, Barranqueras, Puerto Vilelas y Comandante Fontana.

que la misma no supusiera necesariamente la posibilidad de que el trabajador fuera incorporado a la planta en algún momento—, y de Subsidio o Crédito para el Desarrollo de Micro-emprendimientos, el que demandaba el compromiso asociativo de los beneficiarios. Y a partir de la crisis del año 2001, el municipio presentó numerosos proyectos para la promoción del empleo y el trabajo, los que no llegaron a concretarse.

En lugar de ello, el gobierno nacional definió el conjunto de planes que se mencionaron anteriormente, asentados la mayoría de ellos sobre la lógica del subsidio, los que fueron repartidos según criterios políticos y respondiendo a las necesidades electorales del gobierno provincial. De este modo, la tendencia centralizadora que caracterizó al gobierno nacional en materia de desarrollo económico entró en tensión con los proyectos locales; de igual modo, las escasas inversiones realizadas en la zona fueron igualmente decididas en el ámbito nacional (o eventualmente provincial) sin evaluar, en muchos casos, su pertinencia desde las características y necesidades de la zona.

Otra estrategia definida en términos de la relevancia del componente participativo se centra en el proceso de micro-regionalización que se realizó en la provincia del Chaco entre los años 2000 y 2007, período en el que se conformaron ocho micro-regiones, bajo el marco jurídico institucional proporcionado por la Ley N° 5.174/03<sup>16</sup>.

---

16 Nos referimos a una experiencia específica de la provincia del Chaco formalizada a partir del mes de enero del año 2003 con la promulgación de la Ley Provincial N° 5.174 que instituye el Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER), cuyo objeto principal es poner en marcha programas de desarrollo regional. Esta Ley se aplicó en el espacio territorial delimitado por ocho micro-regiones, conformadas entre diciembre de 2000 y noviembre de 2003 que se constituyeron por asociación voluntaria de los municipios. En ella se establecen los siguientes órganos del SPPER: el Consejo Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados; la Unidad Coordinadora Central; las Unidades Sectoriales y los Consejos Regionales de Planificación (CRP). Además, las Agencias Regionales de Desarrollo, integradas por una red de gerentes y promotores locales, organizaciones comunitarias, delegaciones de las agencias provinciales y nacionales.

El propósito de creación de los Consejos Regionales (uno por micro-región), es asegurar la instalación —en cada territorio— de las capacidades técnicas necesarias para el proceso de regionalización y considerando la identidad y la cultura de la zona respectiva. En la constitución de cada Consejo Regional intervienen además de los Gobiernos Municipales, Organizaciones representativas o personas destacadas de la población residente, Delegaciones o agencias de organismos o dependencias provinciales y nacionales y un representante de la Unidad Coordinadora Central. La presidencia del Consejo es ejercida, salvo excepciones, por un intendente perteneciente a la URM. A su vez, en cada municipio se constituye un Consejo Local de Planificación, que funciona como nexo y transmisor con el Consejo Regional de Planificación (Nievas et al., 2007).

Mediante este proceso se habilitaba en las micro-regiones un espacio para la construcción y definición de alternativas propias de desarrollo. Se legitimaba así la posibilidad de instalar en cada territorio las capacidades técnicas necesarias para un proceso dinámico y fundado en la identidad cultural y el sentido de pertenencia; en tanto que la creación del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados sentaba las bases para el planeamiento estratégico ascendente de políticas específicas desde la perspectiva de integración de lo económico con lo social.

Si bien este proceso se produjo a partir de diferentes factores y características y por el concurso o decisión de distintos actores, fueron, en general, las organizaciones económico-productivas y comerciales quienes lograron mayor relevancia, en particular aquellas regiones que registraban una cierta uniformidad de intereses y mayor dinamismo productivo. Luego, frente a la crisis del año 2001, se sumaron las autoridades de los gobiernos municipales.

Las estrategias delineadas presentaron cierta variabilidad en las distintas micro-regiones, lo que dependió particularmente de su configuración y el posicionamiento de los distintos sectores. En algunos casos se orientaron hacia la resolución de urgencias, en otros a la consolidación de obras de infraestructura que habilitaran el desarrollo de los sectores económico-productivos. Asimismo, en algunos se apuntó a asistir a los sectores más vulnerables, en particular aquellos que no tienen acceso al crédito y/o serías dificultades para acercarse a las instituciones y participar activamente en la comunidad.

Si bien la política de MR se propuso discriminar positivamente a quienes se encuentran histórica y socialmente discriminados negativamente y buscar la articulación política y económica, tal intento solo se ha verificado en parte. Así, las localidades que compartían problemáticas comunes y similares recursos económicos —por caso la madera en las regiones del centro de la provincia—, alcanzaron a consolidar y difundir una idea de región logrando movilizar un cierto espíritu de participación y asociativismo. Pero, en general, fue más bien característico el divorcio y la falta de vinculación entre sectores y propósitos: mientras que los fines del sector privado eran eminentemente económico-productivos, el Estado mostraba mayor orientación hacia los problemas sociales. En tal sentido, el proceso —y específicamente su desarrollo en las distintas regiones— no logró dirimir la tensión entre los intereses económicos de los sectores

---

Las micro-regiones chaqueñas, puestas en marcha entre diciembre de 2000 y noviembre de 2003, son: (1) UMdeSOCH, (2) Centro, (3) Oriental, (4) Sudoeste II, (5) Impenetrable, (6) Norte, (7) Centro Oeste, y (8) Metropolitana.



productivos más estabilizados y las expectativas sociales de los sectores vulnerados.

*PROGRAMAS NACIONALES DE SOSTENIMIENTO DE INGRESOS:  
EL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS*

Frente a la crisis política, social y económica y la urgencia de las necesidades sociales, el gobierno nacional instaura un conjunto de programas orientados a atender las distintas demandas y dar respuesta a los cuestionamientos de los movimientos combativos en torno a la gobernabilidad del sistema político pero, también, como un gesto de solidaridad exigido por la iglesia, las ONG y las OSC.

Si bien el Plan Jefas y Jefes Desocupados fue planteado en términos de una política de redistribución funcional del ingreso, no fue encarado, efectivamente, como tal; aunque en sus inicios pareció inscribirse en las políticas pasivas de empleo, comenzó luego a demandar una contraprestación que no podía ser inferior a cuatro horas ni superior a seis, siendo evaluada por los consejos consultivos y aprobada por el titular de cada municipio (Heras y Burin, 2008). Este plan tuvo alcances limitados dejando fuera gran parte de los hogares bajo la línea de pobreza y sin resolver los problemas estructurales, y se asentó más bien en principios de corte asistencialista que a la resolución efectiva del problema del empleo o la consolidación de procesos de ciudadanía. Sin embargo, contribuyó sensiblemente a reducir los índices de indigencia y a la reproducción de la fuerza de trabajo desocupada e inactiva que formaba parte del ejército industrial de reserva. Los movimientos sociales utilizaron los recursos percibidos para poner en marcha comedores comunitarios y crear microemprendimientos, contribuyendo a disminuir las protestas sociales. Asimismo, favoreció la movilización de la fuerza de trabajo —en particular en el caso de las mujeres— que pasaron de la condición de inactividad a conformar la PEA mediante la contraprestación y mejorando de este modo su posicionamiento incluso en el ámbito familiar.

**EN TORNO A LOS RESULTADOS**

Las distintas experiencias relatadas dan cuenta de la variabilidad de circunstancias en que las estrategias fueron aplicadas así como de sus limitaciones. En cualquier caso, ponen en evidencia la distancia existente entre los propósitos enunciados y los hechos.

Respondiendo a características socio-territoriales diferentes en los dos primeros casos —DL en la provincia de Corrientes— muestran que, orientados desde los intereses y posibilidades de crecimiento de sectores económicos particulares, no lograron incorporar en forma

activa y protagónica, como población objetivo o como actores involucrados, a los restantes grupos sociales.

El proceso de planeamiento estratégico —puesto en marcha en Puerto Tirol— sustentado en propósitos descentralizadores y con preeminencia del componente participativo, entró en contradicción con el modelo teórico debido a las tendencias centralizadoras en materia de desarrollo económico que lleva a tomar decisiones en el ámbito nacional (o provincial) sin evaluar su pertinencia desde las características y necesidades locales. En el caso analizado, y aun cuando se identificaron como principales problemas a resolver la generación de empleo, el mejoramiento del ingreso y el impulso al desarrollo endógeno, las acciones del gobierno municipal se concentraron en dar cumplimiento a los lineamientos de las políticas sociales nacionales: administración y distribución de los planes. En cuanto al componente participativo, propuesto a partir de la organización de espacios multiactorales, aunque se pusieron efectivamente en funcionamiento, no se implementaron de modo genuinamente representativo y la operatoria de distribución se ajustó mayormente a intereses partidarios.

Además, los planes implementados localmente, en lugar de promover el protagonismo de los actores o reconstruir la relevancia del vínculo social, se orientaron más bien a socorrer las situaciones de pobreza extrema. De igual modo, las acciones destinadas a promocionar las actividades cuenta-propia, mediante la conformación de micro-emprendimientos, se realizaron de modo asistemático y sin correlatos con el perfil productivo de la localidad, el nivel de capacitación de los actores involucrados o su proclividad para desarrollar prácticas de tipo asociativo. De hecho, las posibilidades de vincularse en función de un proyecto económico común resultaba contrapuesta con la lógica individualista imperante —propia del mercado— dificultando las posibilidades para pensar en una responsabilidad compartida.

En consecuencia, el diagnóstico de la problemática de la pobreza y la exclusión así como las acciones puestas en marcha resultaron fragmentarias, dejando sin abordar las conexiones entre sus manifestaciones fundamentales: las condiciones de producción y empleo y las condiciones de reproducción o subsistencia.

Se pone de manifiesto, así, la profunda contradicción que se verifica entre el discurso de las políticas sociales y el plano de las prácticas, en el marco de las acciones estratégicas desarrolladas por el Estado y que se espera contribuyan a reconstruir la tensión creativa democracia-capitalismo.

## A MODO DE RESUMEN Y CONCLUSIONES

### ELEMENTOS PARA UNA DIALÉCTICA DE LAS ESTRATEGIAS SOBRE LA POBREZA

La pobreza testifica y a la vez denuncia los resultados más despreciables de los modos de organización de las sociedades modernas. El orden neoliberal y su consecuencia social más perversa, la creciente marginalización y la multiplicación de las situaciones de exclusión, redefinieron la agenda de las políticas públicas destinadas a atender esta problemática. Si bien fueron presentadas como “de lucha contra la pobreza”, no han buscado su superación, sino meramente encerrarla en un espacio social delimitado y codificado que ampliara los márgenes de tolerancia social evitando la alteración del funcionamiento de la parte “sana” de la sociedad. La capacitación en el uso de las técnicas de “gerencia” de los pobres se asocia a la idea que la solución pasaba, al mismo tiempo, por una combinación entre las virtudes y capacidades de estos y la moral asistencial de los pudientes (Lo Vuolo et al., 2004).

En el caso de Argentina, el incremento de la pobreza y los procesos de exclusión, conjuntamente con el reconocimiento de la diversidad, determinaron una modificación de la política social —tal como había sido desarrollada en el marco del estado benefactor— al ser sustituida por la formulación de proyectos sociales que se ajustaran a los requisitos planteados por los organismos de financiamiento, y cuyo modelo de organización y gestión, en el discurso, enfatizaba la participación. Tales políticas constituyeron, más bien, instrumentos funcionales al modelo neoliberal dominante sin posibilidad de reconstruir la tensión creativa entre democracia y capitalismo (De Santos Souza, 2005)<sup>17</sup>, dando lugar a contradicciones que se reproducen *ad infinitum*; aunque se espera que las incongruencias que se verifican entre el discurso y la práctica no alcancen a alterar el orden establecido.

Las principales contradicciones identificadas refieren a los siguientes aspectos.

- *Control/auto-regulación*: Mientras que en el plano del discurso se propone propiciar procesos de integración de las identidades

---

17 De Souza Santos considera que la tensión entre capitalismo y democracia es constitutiva del Estado moderno, de modo que su legitimidad se encuentra vinculada al modo en que la misma ha sido resuelta. Mientras el grado cero de legitimidad del Estado correspondería al fascismo, en el que existe una completa subordinación de la democracia a las necesidades de la acumulación de capital; el grado máximo parece haberse logrado con la instauración del Estado de Bienestar en particular en los estados del norte de Europa y Canadá.

sociales, culturales y políticas, en el plano de las prácticas se despliegan acciones de control y de concentración del poder que contradicen el principio de auto-regulación.

El municipio, como instancia fundamental para el desarrollo equitativo y sustentable, no logra, en el actual escenario de control ideológico de poder y perspectiva económica neoliberal, superar su funcionalidad restringida, ni tampoco el clientelismo, el oportunismo, la burocracia o la falta de profesionalismo. En consecuencia, los problemas de financiamiento, y las diferencias entre los gobiernos locales se traducen en una desigual capacidad institucional de gestión, que conduce a limitaciones para realizar análisis sectoriales que permitan identificar, diagnosticar y diseñar intervenciones eficaces. Así, la aceptación acrítica, la subordinación ante los programas y recursos que se definen en el nivel central impide dar respuestas genuinas a los problemas específicos de las comunidades locales y propone estrategias que se trasladan mecánicamente sin interpretar las características históricas, sociales y culturales de aquellas.

- *Particularismo/participación*: Mientras se propone la construcción de espacios participativos que, ajustados a principios de horizontalidad y simetría, garanticen su legitimidad y contribuyan a construir comunidades de significados, en su facticidad, se privilegian los intereses sectoriales y las perspectivas particularizadas de los problemas, desalentando en los destinatarios todo intento de llevar a cabo experiencias asociativas. En este par dicotómico se consideran las asimetrías y desigualdades que se producen en términos de la prestación de servicios y los niveles y posibilidades de participación de los diferentes grupos, así como la negación de las relaciones de poder en los distintos sectores bajo un supuesto de homogeneidad social (casos de desarrollo local). En los espacios multiactorales suele priorizarse la visión del desarrollo en términos económicos y productivos más que sociales, confiéndose preeminencia a los actores mejor posicionados en la puja distributiva a través de los mecanismos de participación y planificación (Repetto, 2001); la propuesta de los modelos descriptos para intentar modificar o atender a las situaciones de pobreza extrema se contradice, en los hechos, con la primacía otorgada a los actores económicos en las iniciativas (caso de micro-regionalización y DL de las localidades analizadas).

El énfasis puesto en los aspectos individuales niega lo social y centra en el individuo particular la estructuración de su destino, dando cuenta del debilitamiento del lazo social y la presen-

cia de una cultura de la victimización. La perpetuación de este imaginario naturaliza las restricciones a la participación, los espacios que se propician son limitados, formales y orientados a la convalidación de las propuestas del poder y no dan lugar al compromiso de los actores que se retraen frente a la falta de representatividad de los grupos políticos. En tales circunstancias la participación opera como una herramienta más de legitimación de intereses hegemónicos, en lugar de orientarse a promover cambios en la distribución de poder o a incluir, efectivamente, a los sectores tradicionalmente marginados o excluidos del sistema. Muchas veces, en contextos de emergencia o crisis social fuerte, la participación tiende a constituirse en un método para disciplinar, más que en una propuesta de construcción cultural a largo plazo; ejemplos de ello pueden encontrarse en diferentes experiencias de desarrollo local o bien, en la implementación de distintos planes sociales gestionados por el gobierno.

- *Dominación/agencia*: finalmente, mientras se espera que en estos procesos se privilegien relaciones sociales que motoricen la capacidad de agencia y refuercen los procesos de construcción de ciudadanía, por el contrario se efectivizan relaciones de dominación y subalternidad.

En este eje se problematiza el tránsito sin solución de continuidad entre el contexto local —focalizado— y el escenario de competitividad planteado por la globalización de los mercados, que desconoce las condiciones estructurales en que las distintas comunidades se encuentran insertas. Es por ello que suelen ser consideradas, en lugar de estrategias efectivas de cambio y dinamización social, medidas de contención o políticas remediales. Las prácticas clientelares en la distribución de los planes refuerzan una cultura de la dependencia y el asistencialismo, impidiendo la construcción de identidades autónomas y consolidando las condiciones de inequidad social. En esta situación el plan es significado como un don, que se concreta mediante la relación directa gobierno-beneficiario individual y en la que las posibilidades de acción política se diluyen en la negociación entre ambas partes<sup>18</sup>. La prevalencia de tales prácticas no da

---

18 Nos referimos con esta idea a una concepción restringida de la política que identifica a la misma con las posibilidades de negociación entre partes y donde el poder es considerado suma cero. Se impide, de esta manera, la construcción de consensos que incrementen las oportunidades de inclusión de nuevos grupos mediante genuinos espacios de participación ampliada.

lugar a que el beneficiario obtenga un empleo que permita su incorporación formal al mercado laboral, como vía legitimada de inclusión, obligándolo a moverse siempre dentro del círculo de dependencia del subsidio.

En consecuencia, los procesos de subjetivación, a los que estas políticas dan lugar, no tienen que ver con la constitución de sujetos críticos y autónomos sino pasivos, despolitizados y heterónomos, es decir, no de sujetos de derecho real.

En resumen, las estrategias contra la pobreza implementadas por las políticas públicas, al propiciar su gestión mediante espacios de participación restringida, devinieron intervenciones generadoras y moduladoras de la propia desigualdad, naturalizando o institucionalizando discriminaciones de clase, género, edad, etnia tanto en el nivel de las subjetividades, como en el plano de la comunidad local y nacional. Y a pesar de que las mismas se apropiaron del discurso de la participación, al definirla como requisito indispensable para el fortalecimiento del lazo social y de prácticas autónomas y descentralizadas, derivaron en el desconocimiento del nivel comunitario al concentrar su operatoria en la unidad particular (personas, empresas, organizaciones) y no en el sujeto colectivo. Así, la primacía de una lógica sectorial-corporativa limitó el surgimiento de nuevas visiones, prescindiendo de los grupos no organizados y dificultando la generación de acciones comunes.

Por el contrario, la decisión de impulsar y sostener espacios<sup>19</sup> de participación social para la construcción de sociedades más inclusivas debería cumplir con —al menos— dos requisitos preliminares: diseñar explícitamente los objetivos y metodologías que reflejen propósitos específicos en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general; y promover, en todo momento, modos que tiendan hacia el control ciudadano (Observatorio Social, 2006); la participación, cuando está enmarcada en proyectos de autonomía, solidaridad e integración política, constituye un elemento estratégico para propiciar espacios de desarrollo e igualdad social.

Por ello, las políticas sociales, además de buscar respuestas a las situaciones de pobreza, deberían contemplar la generación de tales espacios para la sociedad civil.

---

19 El concepto de espacio —directamente ligado al desarrollo de las capacidades de acción humana— es entendido como el medio que permite hacer consciente la experiencia de estar y pertenecer al mundo en un tiempo y contextos determinados, del cual se vale y sustenta la práctica individual y colectiva de los actores (Vicherat, 2001).

En los casos que hemos presentado la participación, al formar parte de un conjunto de estrategias enmarcadas en el paradigma de descentralización y desconcentración del Estado, pareció operar de manera exclusivamente formal. Sin embargo, la actual configuración de la pobreza demanda pensar y promover alternativas a las “soluciones” de la economía de mercado, que incluyan en su propia concepción el componente participativo como práctica concreta, es decir, una participación voluntaria, orientada hacia actividades auto-gestionadas, fundadas y sostenidas en decisiones democráticas, basadas en la gente y no en los recursos y en una distribución de los satisfactores de necesidades consensuada y con criterio de equidad.

En la Argentina van surgiendo distintas experiencias que responden a este nuevo paradigma; un ejemplo se encuentra en las actividades desarrolladas por grupos piqueteros y movimientos de desocupados en el seno de comunidades en los que están implantados territorialmente. Se trata de emprendimientos productivos y de carácter social en los que vuelcan recursos obtenidos como consecuencia de las movilizaciones. Los modelos de organización de estas actividades adquieren formas auto-gestionarias y cooperativas de la economía social y solidaria. En general, estos emprendimientos resaltan la importancia de la satisfacción de necesidades no contempladas por la teoría económica dominante y la distribución de esos satisfactores entre todos los actores sociales; de esta manera se busca reparar ineficiencias del mercado como regulador de las relaciones de producción, intercambio y distribución. Pero, además, tienden a promover la integración social de sectores afectados por el sistema económico desde el reconocimiento de la diversidad cultural, en la medida que preservan y promocionan formas y tecnologías productivas tradicionales. Estas experiencias provienen de —o están vinculadas a— programas estatales que proveen recursos, o bien son independientes: huertas orgánicas familiares y comunitarias; comedores comunitarios, empresas recuperadas, mercados sociales, emprendimientos de transporte, cooperativas de trabajo y producción, emprendimientos específicos (hornos de pan, de ladrillos; escuelas cooperativas; mutuales de previsión social, seguros, créditos, vivienda, salud y consumo; etcétera).

Este variado caudal de prácticas de trabajadores y organizaciones se inscribe en el marco conceptual de la economía del trabajo que propone José Luis Coraggio (s/f). En esta nueva economía social se destaca el carácter esencialmente político que incorpora a las actividades económicas y que no debería ser ajeno a la reconstrucción del Estado en Argentina (Palomino, 2003).

## BIBLIOGRAFÍA

- Berger, Peter y Luckmann, Thomas 1968 *La construcción social de la realidad* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Burin, David y Heras, Ana Inés 2001 *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. (Buenos Aires: Ciccus / La Crujía).
- Coraggio, José Luis s/f “La economía social como vía para otro desarrollo social” en <[www.fronesis.org/indexnuevo.html](http://www.fronesis.org/indexnuevo.html)> acceso 7 de mayo de 2010.
- De Sousa Santos, Boaventura 2005 *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*. (Buenos Aires: CLACSO).
- Grosso, Paolo; Clementi, Sylvia y Ravera, Federica 2003 “Desde el diagnóstico territorial participativo hasta la mesa de negociación: orientaciones metodológicas” en <<http://www.fao.org/docrep/005/Y8999T/y8999t09.htm#bm9b%20>> acceso 23 de noviembre de 2009.
- Habermas, Jürgen 1989 *Ciencia y técnica como “ideología”* (Madrid: Tecnos).
- Heras, Ana Inés y Burin, David (eds.) 2008 *Trabajo, Desarrollo, Diversidad* (Buenos Aires: Ciccus / Incluir).
- Kliksberg, Bernardo y Rivera, Marcia 2007 *El capital social movilizado contra la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura y Rodríguez, Corina 2004 *La pobreza... de la política contra la pobreza* (Buenos Aires: Ciepp / Miño y Dávila).
- Martínez Nogueira, Roberto 2004 “Historia, aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente” en Bertranou, Julián (comp.) *En el país del no me acuerdo* (Buenos Aires: Prometeo).
- Mc Whirter, Ellen Hawley 1991 “Empowerment in counselling” en *Journal of Counselling and Development* (Pensilvania: The Pennsylvania State University) 69, pp. 222-227.
- Nievas, Marcelo; Rosa Marín, Carlos y Silvero, Raúl 2007 “Análisis de una política de desarrollo local: descentralización por microregiones en la Provincia del Chaco. El caso de la Región Metropolitana. Desarrollo Local Endógeno” en <<http://desarrollolocalendogeno.blogspot.com/2007/08/analisis-de-una-politica-de-desarrollo.html>> acceso 23 de noviembre de 2009.
- Observatorio Social 2006 *Análisis de procesos participativos de diseño e implementación de políticas sociales. Metodología de*



- observación de espacios participativos instituidos por el Estado.*  
(Buenos Aires: BID / UNFPA) Serie Cuadernos de Capacitación.
- Palomino, Héctor 2003 “Las experiencias actuales de autogestión en Argentina” en *Revista Nueva Sociedad* (Caracas: Friedrich Ebert Stiftung) N° 184.
- Repetto, Fabián 2001 *Gestión pública y desarrollo social en los noventa* (Buenos Aires: Prometeo).
- Rosenfeld, Mónica 2005 “Dilemas Actuales de la Participación Social” en *Cuaderno del Observatorio Social* (Buenos Aires: Observatorio Social) N° 7.
- Rozas, Germán 1997 *Pobreza y desarrollo local* (Santiago: Universidad de Chile) Documento de Trabajo N° 2.
- Vaquero, Carlos 2000 “Globalización, empleo y desigualdad salarial” en Antón, A. (coord.) *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI.* (Madrid: Talasa).
- Vicherat, Daniela 2001 *Algunas reflexiones sobre espacio público y democracia* (Barcelona: Dhial 12-IIG).



Eraldo da Silva Ramos Filho\*

# **DA PRISÃO DA DÍVIDA AO TERRITÓRIO DA POLÍTICA: REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO E O COMBATE À POBREZA RURAL**

**Os casos da FETASE, MST e MARAM**

## **INTRODUÇÃO**

Os anos oitenta foram marcados por um conjunto de transformações nos países em desenvolvimento decorrentes da reestruturação produtiva, do padrão de valorização do capital e das reformas impostas por organizações financeiras supranacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Denominadas como reformas de primeira geração, impuseram-se a redução do papel do Estado na sociedade mediante privatizações e investimentos na empresa privada, promoveu-se a descentralização, a desregulamentação da economia, bem como o estabelecimento de mecanismos de controle dos trabalhadores como formas de eliminar os padrões societários inadequados com o desenvolvimento da economia de mercado.

O conjunto das medidas das reformas de primeira geração, contraditoriamente, gerou o agravamento dos problemas nos países do Sul, desencadeando o acirramento da tensão social e da

\* Professor Adjunto do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Sergipe, Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita" - Campus de Presidente Prudente, Bolsista Sênior do Programa de Estudos Sobre Pobreza - CLACSO-CROP, Pesquisador do Núcleo de Estudos, Projetos e Pesquisas de Reforma Agrária (NERA).

intensificação da oposição ao modelo neoliberal. Diante desta situação, o Banco Mundial (BM) viu-se na necessidade de controlar as pressões e os movimentos sociais, bem como aprofundar a implementação do modelo. A fórmula encontrada para empreender este programa foi conduzir, a partir dos anos noventa, uma segunda onda de ajustes cujos fundamentos residem no aprofundamento da redução do papel do Estado adotando medidas gerenciais na administração pública; imposição da democracia liberal aos países credores; bem como incentivos ao crescimento econômico e as ações de alívio da pobreza e a liberalização do mercado de terras. Efetivamente, esta agenda tem implicado a reprodução da pobreza e o aumento da desigualdade.

Neste contexto, a questão da terra assumiu condição estratégica para o *desenvolvimento rural, crescimento econômico sustentável*, sendo o tema da reforma agrária capturado pelas diretrizes neoliberais e voltado para aliviar a pobreza (Banco Mundial, 2002). Em diferentes países credores, o BM tem difundido um pacote de cinco conjuntos de políticas agrárias (Rosset, 2004): administração da terra, privatização de terras públicas e comunais, formação dos mercados de terras, criação de fundos de terras e reforma agrária de mercado (RAM). Esta resulta de um acordo de concessão de empréstimos pelo BM para que os governos dos países credores criem programas de financiamento voltados à compra de terras por camponeses pobres sem terra ou com pouca terra. Sob o ardil de combater a pobreza rural descentraliza-se a execução das políticas de terras para as unidades da federação ou municípios, com centralidade na mercantilização da terra.

Utilizando-me das lentes da ciência geográfica, debruço-me sobre os impactos socioterritoriais das linhas de reforma agrária de mercado implantadas no Brasil, com ênfase nos resultados sobre o combate a pobreza e as formas de resistência e subordinação dos camponeses mutuários organizados em diferentes movimentos socioterritoriais. Tal empreitada assume posição de destaque, por ser o Brasil o Estado-nação que mais aprofundou as políticas fundiárias neoliberais, especialmente a implantação da RAM, seja no volume de área comprada, número de famílias, seja na elaboração de um arranjo político favorável ao Programa e diversificação das linhas de financiamento.

Neste bojo, a partir da análise dos processos de implantação de empreendimentos de RAM nas experiências organizativas realizadas nos movimentos socioterritoriais camponeses: Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Sergipe (FETASE) e Movimento dos

Atingidos pela Reforma Agrária de Mercado (MARAM) busco analisar formas de resistências do campesinato nestes programas e os impactos sobre a redução da pobreza, objetivo que norteou a criação desta política pública.

O presente artigo está estruturado em três seções. Na primeira abordo o contexto das políticas agrárias neoliberais, demonstrando as características principais das três fases da RAM no Brasil. Na segunda seção, discuto a recriação do campesinato, entendo a reforma agrária como um território da política e a reforma agrária de mercado como território da economia. No terceiro momento, discuto diferentes formas de subordinação e resistência do campesinato mútuo de RAM organizado nos movimentos socioterritoriais em foco.

### **O CONTEXTO DAS POLÍTICAS AGRÁRIAS NEOLIBERAIS NO BRASIL**

No Brasil com o desenvolvimento desigual, contraditório e combinado do capitalismo o campo ecoa a desigualdade social. Apresenta-se como lócus do aprofundamento dos conflitos desencadeados pela expansão das relações capitalistas, mais recentemente com a expansão do agronegócio globalizado. Seu processo de territorialização provoca em uma face da medalha degradação ambiental, artificialização da natureza, concentração de terras, do poder político e econômico, da tecnologia, do conhecimento, da informação, etc., produzindo mais desigualdade, pobreza e miséria. Na outra face da medalha, verificam-se diferentes formas de resistência, promovidas por distintos segmentos do campesinato, organizados em seus respectivos movimentos socioterritoriais, aos processos de exclusão-empulsão, em busca de sua criação e recriação.

Dentre as diferentes formas de luta e resistência produzidas pelos trabalhadores destaca-se, no Brasil e diferentes países da América Latina, a realização das lutas por terras mediante as ocupações dos latifúndios improdutivos e mais recentemente de áreas do agronegócio, com vistas a denunciar para a sociedade a produção de desigualdade desencadeada por este modelo, além de reivindicar do Estado a realização de um programa de reforma agrária.

Para controlar essa conflitualidade, instituições financeiras supranacionais difundiram uma segunda onda de políticas neoliberais. Redução da pobreza e crescimento econômico passaram a ser as justificativas do pacote setorial agrário. No Brasil, a segunda metade da década de noventa foi marcada pela implantação de um conjunto de políticas públicas agrícolas e agrárias neoliberais, alinhadas com as diretrizes programáticas propagadas por instituições financeiras supranacionais, especialmente pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Com o avanço da luta pela terra e reforma agrária, materializadas em um número crescente de protestos, ocupações de terras e prédios públicos em todo o país, por diferentes movimentos camponeses, o setor ruralista reagiu violentamente. Na região mais desenvolvida do país, no Pontal do Paranapanema, São Paulo, a violência psicológica, através da perseguição política, aprofundou-se; mas foi na Amazônia que a violência física da eliminação chegou a seu ponto máximo, em agosto de 1995, com o massacre de Massacre de Corumbiara<sup>1</sup>, no estado de Rondônia, e, no dia 17 de abril de 1996, com o Massacre de Eldorado dos Carajás<sup>2</sup>, no sul do Pará.

Nestes episódios, respectivamente, foram assassinados pela Polícia Militar (que atuava na defesa da propriedade privada) 11 posseiros e 19 trabalhadores sem terra e outros tantos foram torturados e/ou feridos. Passados 12 meses dos massacres, o MST realizou a Marcha Nacional por Emprego e Justiça, que chegou a Brasília, em abril de 1997. A violência praticada pelos latifundiários e a resistência dos sem terra recolocaram na agenda política da sociedade, a questão agrária e a urgência de uma reforma agrária massiva no país.

O governo, mais uma vez, havia que *correr atrás do prejuízo*. A repercussão dos massacres converteu-se em escândalo internacional, um descumprimento grave dos Direitos Humanos e, para o governo, mais que isso, a repercussão internacional dos fatos eliminava a confiança no Brasil por parte dos investidores internacionais, em particular do capital especulativo.

Neste período, cria-se uma experiência local de transferência de terras pelo mercado para sem terras, desenvolvida com a incorporação de um componente fundiário ao Projeto São José (PSJ)<sup>3</sup> e a criação da “Reforma Agrária Solidária”, em 1996, no estado do Ceará, durante a segunda gestão do governador Tasso Jereissati<sup>4</sup>. Segundo Alencar (2006: 209), o governo do estado contratou um empréstimo

---

1 Estudo importante sobre este episódio confira: Mesquita, Helena Angélica de 2000 “Corumbiara: o massacre dos camponeses”, Tese de Doutorado em Geografia (Universidade de São Paulo).

2 Confira: Fernandes, Bernardo Mançano 2000 *A formação do MST no Brasil* (Petrópolis: Vozes).

3 Criado durante o primeiro mandato do governador Tasso Jereissati, em 1987. Tratava-se de um Projeto de Combate à Pobreza Rural. Tal projeto tinha por objetivo combater e erradicar a pobreza, financiando, para pequenos agricultores, investimentos produtivos (casa-de-farinha, fábrica de doces, etc.), infra-estrutura (lavanderia comunitária, eletrificação rural, etc.), e equipamentos sociais (reforma de postos de saúde, creches comunitárias, etc.).

4 Tasso Jereissati é fundador do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e foi governador do estado do Ceará de 1987 a 1991 e 1995 a 2005.

do Banco Mundial para implantar um mecanismo de ação fundiária, inspirado em programas, à época, em curso na África do Sul e Colômbia, a fim de desenvolver “um projeto-piloto com duração de um ano, que deveria acumular experiência para subsidiar um programa de abrangência regional”.

O PSJ operou, entre agosto de 1996 e dezembro de 1997, com gestão da então Secretaria de Agricultura e da Reforma Agrária, da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará e financiamento do Banco Mundial. A nomenclatura deste projeto-piloto expressa a intencionalidade de aproximar esta política dos camponeses, uma vez que São José é o santo reverenciado pelo catolicismo popular do Nordeste por trazer chuvas à lavoura. A proposição de uma *reforma agrária solidária* demonstra a tentativa de distanciar o conceito de reforma agrária da conflitualidade que caracteriza a historicidade do campo cearense e brasileiro.

Em nível federal, o governo de F. H. Cardoso, pressionado pelo elevado número de ocupações de terras e a repercussão internacional dos massacres partilhou desta mesma avaliação. E, com a intenção de gerar uma “experiência-piloto de um novo modelo de política fundiária, integrada ao mercado e sem depender do governo em todas as etapas do processo, principalmente, na execução, como ocorre hoje” (Brasil, 1997) ou como no dizer de Navarro (1998: 1) “produzir lições operacionais e um aprendizado consistente, que visavam a sua possível extensão ao restante do país” criou em agosto de 1997, quando ainda se encontrava em operação a Reforma Agrária Solidária, o Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza que ficou conhecido como Cédula da Terra (PCT).

Os argumentos apresentados para a federalização da RAM coincidem com aqueles apresentados pelo BM, em diferentes países, os quais as políticas semelhantes estavam em curso, uma vez que: a) acelera a realização da reforma agrária ao eliminar a burocracia e longas disputas judiciais típicas dos processos desapropriatórios por interesse social; b) tem um custo inferior ao mecanismo desapropriatório, tendo em vista o caráter negociado das operações de compra e venda, fator que possibilitaria sua ampliação; c) estimula o mercado de terras, através da compra e venda; d) promove uma atitude colaborativa entre trabalhadores e proprietários de terras, uma vez que os primeiros podem escolher livremente as terras que desejam adquirir e negociar seus preços, eliminando os confrontos.

Na campanha eleitoral de 1998, Cardoso conquistou a reeleição no primeiro turno para o seu segundo mandato. Em março de 1999, sentindo-se legitimado pela vitória eleitoral, através do ministro do

Desenvolvimento Agrário, Raul Jungmann, divulgou para a imprensa o documento que serviria de base para a política agrária deste mandato. Há alguns anos já se falava no governo e em alguns setores da academia da existência de profundas transformações no campo brasileiro. O documento “Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um Novo Mundo Rural: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado” afirmava a inauguração de uma *nova etapa do desenvolvimento rural brasileiro* (Ministério Do Desenvolvimento Agrário, 1999).

O Novo Mundo Rural, como foi popularizado, provocou forte polêmica entre os movimentos como o MST e a CONTAG e institucionalizou um pacote de políticas para o campo que determinava as diretrizes do desenvolvimento rural. Algumas delas já se encontravam em operação antes da sua promulgação, a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o já citado Cédula da Terra. O Novo Mundo Rural de FHC incorporou, explicitamente, às políticas agrárias brasileiras o marco teórico, os pressupostos e os princípios das políticas fundiárias do Banco Mundial (BM) para os países do Sul e das políticas de desenvolvimento rural, aplicadas na União Européia. Implementou-se um conjunto de programas centrados na inserção dos pequenos e médios agricultores no mercado globalizado, mediante: incentivos à sua integração à agroindústria; valorização das atividades não-agrícolas, como moradia, turismo e prestação de serviços no campo; alteração da política de financiamento da produção.

Outro ponto fundamental deste documento foi o tratamento dado à reforma agrária, que passou ser encarada como uma estratégia de *ampliação da agricultura familiar*. Para o governo, o acesso à terra mediante processos desapropriatórios envolvia um longo tempo dado às disputas judiciais, à indisposição dos proprietários para negociar, às situações conflituosas, à dificuldade e aos custos adicionais para a realização da emancipação dos assentamentos, que permanecem por longos anos sob a tutela do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Tal situação seria insustentável, sendo necessário a criação de “[...] outros instrumentos que possam, a um só tempo, reduzir os custos (aumentando a quantidade de beneficiários) e dar agilidade e transparência ao processo. A instituição do Banco da Terra e a experiência recente do Projeto Cédula da Terra apontam na direção de que a diversificação de instrumentos para a obtenção de recursos fundiários, em uma conjuntura em que as resistências dos proprietários foram extremamente reduzidas, favorecerá a manutenção dos resul-



tados obtidos no atual governo” (Ministério Do Desenvolvimento Agrário, 1999: 4).

Foi nesta conjuntura política e de transformações paradigmáticas —aqui compreendidas como pensamentos teóricos e políticos que por meio de ações e pensamentos produzem transformações e impactos significativos sobre as realidades— que o governo FHC implementou um conjunto de medidas, cuja intencionalidade era forjar um consenso social em torno da solução pacífica para os conflitos no campo.

Aprofundou-se a reforma agrária de mercado (RAM), não somente ampliando o número de famílias atingidas e territorializando o programa por outros Estados da Federação, mas, sobretudo, institucionalizando esta forma de obtenção de terras, mediante a alteração do marco legal com a aprovação da Lei Complementar Nº 93, de 4 de fevereiro de 1998 que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra. Esta lei instituiu: a) uma linha de financiamento de terras denominada Banco da Terra; b) a construção de um fundo econômico destinado ao financiamento da compra e venda de terras nos programas de reforma agrária de mercado (RAM), com o objetivo de criar as bases para posterior autonomia do país frente aos recursos do BM.

O modelo de reforma que passou a ser defendido pelo governo e pela classe dos ruralistas desconsiderou o ordenamento jurídico previsto na Constituição e em Leis Federais, que se baseiam no cumprimento da função social da propriedade e aprofundou o instrumento de aquisição de terras pela lógica mercantil destinado às famílias sem terra ou com pouca terra. Sua implantação deu-se conforme uma reorientação na atribuição de papéis, descentralizando esta ação fundiária da esfera federal para os estados com forte protagonismo do mercado. O objetivo foi promover, a partir do Estado, um deslocamento do papel estratégico da reforma agrária como política de construção de justiça social, mediante a penalização do latifúndio. Buscou-se, ao deslocar o protagonismo do Estado para o mercado, proteger o capital da ameaça conflitiva das ocupações de terras.

Todavia, o que está por detrás deste corpo argumentativo e das táticas midiáticas de sua difusão é uma ação prática de que, mediante a universalização de um interesse individual, torna-o um falso interesse coletivo (Marx e Engels, s/d: 18). A classe dos proprietários utiliza-se do Estado para forjar um consenso coletivo entorno das soluções para o campo, cooptar a base social das organizações camponesas que lutam pela terra, e, assim, eliminar os mecanismos de pressão que ameaçavam, a todo o momento, a legitimidade do governo e do capital. Estava forjada, portanto, a *fase de implantação da RAM* no Brasil.

Faz-se mister destacar, ainda, que no bojo desta primeira fase ignorou-se a forte oposição realizada pelo MST, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e pela Justiça no Campo, organizações que, de imediato, opuseram-se à implantação da RAM no Brasil; denunciaram os impactos negativos gerados e a intencionalidade de substituir a realização de uma legítima reforma agrária e exigiram a implantação do Painel de Inspeção pelo BM, frente aos escândalos de corrupção na implantação dos projetos, compra de propriedades passíveis de desapropriação para a reforma agrária, superfaturamento dos projetos, dentre outros desvios (Sauer, 2001; CPT, 2002; Barros et al., 2003; Teixeira, 2004; Pereira, 2004).

Por outro lado, o governo seguia construindo um território imaterial institucional, cujo objetivo era legitimar e projetar a RAM, forjando um imaginário social de apoio ao projeto. Sua construção se deu por meio da realização de uma dispendiosa campanha publicitária, e por meio da realização de pesquisas encomendadas tanto pelo governo FHC, como pelo Banco Mundial, sendo que os resultados nem sempre conseguiam mascarar, na totalidade, os impactos negativos da RAM.

Nos anos que se seguiram, os embates em torno do programa Cédula da Terra e do Banco da Terra continuaram, e seus impactos negativos ficaram cada vez mais explicitados. Todavia, o governo FHC preferiu atender aos interesses do BM, em tornar o Brasil uma referência na implantação da RAM, e, valendo-se da institucionalização do Fundo de Terras, que funciona como uma contrapartida do Estado aos empréstimos tomados do BM, contratou novos empréstimos junto a essa instituição multilateral, criando, em 2001, o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCPR), cuja operação teve início em abril de 2002 inaugurando a *fase de consolidação da RAM*.

Promoveu alguns ajustes nas linhas de financiamento como: a limitação das propriedades passíveis de compra para aquelas abaixo dos 15 módulos fiscais, como forma evitar a aquisição dos imóveis que se enquadram nas normas do programa de reforma agrária, rebaixamento das taxas de juros aplicadas ao financiamento, além da mudança dos nomes das linhas de financiamento, sem nenhuma alteração nas finalidades deste instrumento fundiário de *combate a pobreza*. Tais mudanças possibilitaram ao governo angariar o apoio político e operacional de parte do movimento sindical rural, representado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e pela Federação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), ambas ligadas à Central Única

dos Trabalhadores (CUT), cuja participação está prevista no Manual de Operações do referido programa (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2002).

Por sua vez, no documento que serviu de base ao 9º Congresso da CONTAG, de 2005, esta organização avaliou da seguinte forma sua participação no programa “A participação do MSTTR [Movimento Social de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais] tem conseguido dar uma grande contribuição ao Programa de Crédito Fundiário, quando divulga o programa, mobiliza o público e organiza a demanda, além do acompanhamento que vem sendo feito recentemente, por meio dos(as) assessores(as), diretores(as)” (p. 54). É possível inferir que a adesão da CONTAG é também justificada pela garantia de participação de membros das entidades na estrutura governamental, com a indicação de assessores para atuar na sede do programa, em cada estado conveniado ao Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), como passou a ser denominado no governo de Luis Inácio Lula da Silva, a partir de 2003.

O PNCF tem funcionado como uma espécie de programa guarda-chuva que abriga as linhas de financiamento: Combate a Pobreza Rural, substituto do programa Cédula da Terra, está destinado aos sujeitos sem terra ou com pouca terra, residentes principalmente nas regiões mais pobres do país, cujo ingresso deve se dar prioritariamente de forma associada com aquisição de dívida *solidária*; o Consolidação da Agricultura Familiar, substituto do Banco da Terra, focado principalmente nos sujeitos residentes nas regiões sudeste e sul e ingresso individualizado. Cabe ainda destacar que o PNCF foi incorporado ao II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no campo, publicado pelo novo governo.

A *terceira fase da RAM* pode ser denominada como a da *mercantilização das políticas de afirmação, de juventude e de direitos humanos* mediante a criação das seguintes ações: a) o Nossa Primeira Terra, uma ação específica para os jovens do campo, em que pese os dilemas da sucessão geracional na pequena e média agricultura, chama-nos a atenção a abertura de uma ação destinada para aqueles sujeitos que têm se destacado na coordenação e direção das organizações mais combativas do campo brasileiro; b) o Terra Negra Brasil, destinado a remanescentes quilombolas; c) e o Terra para Liberdade, voltado para sujeitos resgatados do trabalho escravo. Parece-nos que a real intencionalidade reside na tentativa de promover condições de amortização da ação política dos sujeitos potenciais reivindicadores da realização da reforma agrária.

Engendra-se, desta maneira, uma sucessão de linhas de financiamento que configura-se como uma armadilha preparada para

capturar os pobres do campo, aprisionando-os junto aos registros de mal pagadores do Cadastro de Inadimplentes do Governo Federal (CADIN) e SERASA *Experian* considerado maior banco de dados da América Latina de consumidores, empresas e grupos econômicos, impedindo os camponeses de consumirem sequer um frasco de remédios financiado.

### **(RE)CRIAÇÃO DO CAMPESINATO E OS PROCESSOS DE ESPACIALIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO**

Historicamente, nos diferentes países, a apropriação da terra tem possibilitado o acesso à diferentes dimensões da realidade como: produção econômica, instrumentos de participação política, informação, conhecimento, tecnologia, políticas públicas dentre outros. A concentração deste bem, obviamente, contribui para o controle das diferentes dimensões da realidade, ampliação da desigualdade e exclusão da maior parte dos sujeitos. O BM tem propalado que nos países onde ocorreu maior distribuição da terra, decorreu crescimento econômico e redução da pobreza. Contudo, há que se observar que para atacar a pobreza e seus efeitos não somente necessita-se redistribuir terras para sem terras, minifundiários ou pobres urbanos. Deve-se avaliar o(s) instrumento(s) utilizado(s) na redistribuição da propriedade territorial no tocante às possibilidades e dilemas impostos à emancipação social dos camponeses, condição fundamental para atacar o par pobreza-desigualdade.

Conforme afirmamos anteriormente, a expansão do capitalismo no campo ao mesmo tempo em que provoca a eliminação do campesinato, produz contraditoriamente instrumentos de (re)criação do campesinato que são mantidos sob o seu controle, a exemplo dos expedientes de arrendamento de terras e a reforma agrária de mercado. Porém, o campesinato também pode se (re)criar contra o capital a partir das diferentes formas de manifestação da luta pela terra, pela reforma agrária, pela demarcação e/ou reconhecimentos dos territórios indígenas e quilombolas.

Tomado a experiência da luta pela terra no Brasil, praticada pelo MST nos últimos 25 anos, atesta-se a ocorrência dos processos geográficos de espacialização e territorialização na recriação dos camponeses. Segundo Fernandes (1996) este processo é desencadeado com a realização de trabalho de base junto às famílias pobres do campo e da cidade, seguido da construção de um espaço de socialização política, que se dá mediante o dimensionamento do espaço comunicativo onde as famílias se encontram em reuniões, conhecem o movimento socioterritorial, a partir da exposição sobre as realidades vividas por cada família e da reflexão sobre as causas da condição em que se

encontram, dimensionam o espaço interativo e detonam a chispa da consciência de classe. Algumas famílias decidem não continuar no processo, enquanto outras decidem pelo dimensionamento do espaço de luta e resistência, materializado na concretização das ocupações dos latifúndios ou do agronegócio e edificações dos acampamentos de sem terra.

A luta política pode resultar na desapropriação da grande propriedade e implantação de assentamentos de reforma agrária. Neste caso, o campesinato se territorializa mediante a conquista de fração do território do capital. O assentamento constitui-se em território e assume a condição de trunfo na continuidade da luta para a conquista da implantação do assentamento, direitos sociais e previdenciários, políticas creditícias e agrícolas específicas, etc. Portanto, a política de assentamentos de reforma agrária conduzida sobre estas bases, torna mais proeminente a dimensão política, permitindo tratar a reforma agrária como território da política. Política compreendida como território da liberdade, conforme proposto por Arendt (1998).

Nas políticas de reforma agrária de mercado o campesinato também se recria mediante os processos de espacialização e territorialização, mas seus conteúdos são diferentes tendo em vista serem outros os sujeitos e atores que protagonizam o processo. A espacialização se dá mediante a construção de um espaço de socialização política formado por duas dimensões distintas, articuladas e complementares que sucedem a deliberação da amplitude e regras de funcionamento do Programa pelas instituições financeiras e governos.

Primeiramente representantes de governo (nas três esferas), membros dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (Nacional, Estadual ou Municipal), entidades sindicais de trabalhadores rurais e movimentos socioterritoriais, instituições financeiras, gestores do Programa nos níveis federal, estadual e municipal e associações de camponeses, dimensionam o espaço jurídico-institucional ao interagirem em fóruns específicos, em torno da elaboração, aprovação, execução e controle das normas operacionais do programa. Neste espaço, homologa-se, também, o volume de recursos que serão investidos na compra de terras, que determinam as metas a serem alcançadas em termos de famílias atingidas.

O alcance das diretrizes e metas deliberadas no espaço jurídico-institucional depende da disponibilidade de recursos para implantação dos empreendimentos, proprietários motivados a vender suas terras e pobres decididos a comprá-las no contexto de um ambiente institucional favorável ao mercado de terras, ademais de uma conjuntura política favorável ao programa. Exigindo que os gestores

públicos, políticos locais, sindicatos e lideranças comunitárias promovam um conjunto de reuniões, em diferentes locais, com os potenciais compradores de terras, denominadas de planejamento e/ou capacitação, cujo objetivo central é capturar a forma de pensamento e ação dos sujeitos em torno destes programas, forjando um imaginário coletivo favorável a proposta e desencadeador da decisão da adesão à tomada de empréstimos financeiros para aquisição de terras com vistas a sair da pobreza. Dimensiona-se aqui o espaço da subalternidade, que também pode ser produzido midiaticamente (por propagandas de TV, programas de rádio, páginas de internet, cartazes, panfletos, cartilhas, etcétera). Um exemplo emblemático deste foi a divulgação, há cerca de dois anos, de matéria publicada na *home page* da Empresa de Desenvolvimento Sustentável de Sergipe (que gere os programas do Banco Mundial em Sergipe), da realização de um curso de *capacitação* para integrantes do MST para elaboração da proposta de compra de imóveis pelo Crédito Fundiário.

A territorialização do campesinato através da RAM ocorre em seguida ao dimensionamento dos espaços jurídico-institucional e da subalternidade, se dá mediante a ação do camponês tomar um empréstimo bancário e comprar fração do território do capital, seja organizado em associação ou individualmente. Evidentemente que o sujeito que detém controle efetivo da (re)criação do campesinato e do território, até que o camponês integralize todas as parcelas do financiamento, é o capital financeiro. A desterritorialização do capital rentista ocorre somente no tocante a venda do imóvel, cujo montante recebido possibilitará sua reterritorialização, mediante investimentos em outros locais e/ou setores/ramos de atividade produtiva ou especulativa. Territorializa-se o próprio capital nesta operação mercantil: o capital rentista mediante a realização da renda absoluta da terra e o capital financeiro ao se apropriar dos juros. Portanto, a dimensão que mais se evidencia é a econômica, a mercadológica, possibilitando-nos compreender a RAM como um território da economia.

### **RESISTÊNCIA E SUBORDINAÇÃO DO CAMPESINATO NA RAM: A FETASE, O MST E O MARAM**

No intuito de promover o monitoramento do processo de implantação e consolidação dos empreendimentos do Programa Nacional de Crédito Fundiário, como parte das exigências do Banco Mundial de implementar sistematicamente mecanismos avaliativos e de controle dos empreendimentos e políticas públicas implantadas com recursos financeiros advindos desta instituição financeira supranacional, o engenheiro agrônomo e professor Dr. Gerd Sparovek, da Universidade

de São Paulo, Escola Superior Luiz de Queiroz (ESALQ), realizou uma pesquisa entre 2003 e 2006, em um conjunto de empreendimentos de crédito fundiário de combate a pobreza rural (CF-CPR) nos estados nordestinos, com apoio financeiro do Instituto Americano de Cooperação para Agricultura. Dentre os resultados, destaca-se a avaliação da eficácia sobre a redução da pobreza:

Em três anos, boa parte dos beneficiários superou a renda dos critérios de focalização do CF-CPR [que possua renda anual de até R\$4.800 e patrimônio máximo até R\$9.000, sem contar a casa de moradia da família], isto é, *deixou de ser pobre*. O aumento da renda ocorreu por efeitos intrínsecos ao CF-CPR (aumento da produção agrícola decorrente do acesso à terra e aos meios de produção), efeitos secundários mas relacionados ao CF-CPR (salários e diárias, decorrentes da maior estabilidade familiar) e externos (programas de transferência de renda, pensões, aposentadorias e outras fontes não agrícolas) (Sparovek, 2006: 65) (ênfase próprio).

Neste estudo, a renda das famílias é formada pela soma de: renda agrícola de autoconsumo, renda agrícola advinda da comercialização da produção no mercado, renda de trabalho fora da propriedade (salários e diárias), aposentadorias ou pensões, renda de programas de transferência de renda, venda de produtos não agrícolas ou aluguel de máquinas e doações. Constatou-se, entre 2003 e 2005, uma elevação na renda familiar de R\$1.656 para R\$4.064 por ano o que representa uma média de R\$338/mês.

Apesar da elevação de renda entorno de 145%, apenas para fins de exemplificação do patamar deste rendimento sem ignorar a especificidade das rendas agrícolas de autoconsumo, registre-se que o salário mínimo, instituído em 1º de maio de 2005, era de R\$300. De forma que os mutuários alcançaram com esta elevação na renda mensal um patamar superior ao salário mínimo. Porém, para o Departamento Intersindical de Estatísticas Econômica e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o salário mínimo necessário<sup>5</sup> deveria atingir R\$1.588,80/

---

5 Salário mínimo de acordo com o preceito constitucional “salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado, periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo, vedada sua vinculação para qualquer fim” (Constituição da República Federativa do Brasil, Capítulo II, Dos Direitos Sociais, Artigo 7º, Inciso IV). O Dieese considera, em cada mês, o maior valor da ração essencial das localidades pesquisadas. A família considerada é de dois adultos e duas crianças, sendo que estas consomem o equivalente a um adulto. Ponderando-se o gasto familiar, chegamos ao salário mínimo necessário.

mês, ou seja, mesmo diante de uma elevação considerável dos rendimentos dos mutuários na RAM, não houve, sequer, uma aproximação da eliminação de pobreza, como sugere o relatório.

O conceito de pobreza, adotado por este *think tank*, e consequentemente, a defesa de que os sujeitos saíram da pobreza, é unidimensional e limita-se à mensuração do valor monetário produzido após a entrada na terra, cujo patamar supera o mísero salário mínimo aplicado no Brasil. Deve-se considerar que esta elevação ocorreu, em parte, com marcante participação das atividades externas ao projeto produtivo, seja sobre a forma de proletarização de membros das famílias que passaram a se proletarizar como trabalhadores volantes, seja pelo acesso dos idosos a benefícios previdenciários, seja pela maior abrangência das políticas compensatórias como o programa assistencialista de transferência de renda Bolsa Família<sup>6</sup>. As reflexões do estudo da ESALQ parecem, a partir da mensuração da transformação da renda dos indivíduos, demonstrarem resultados positivos no *alívio da pobreza* e aquisição da capacidade de quitação da dívida contraída junto aos bancos.

Contudo, as pesquisas que venho desenvolvendo nos últimos anos (Ramos Filho, 2008) levam-me ao questionamento de eficácia da saída dos sujeitos da pobreza tendo em vista que, em muitos dos casos estudados a geração de renda viabilizada unicamente pelo trabalho desenvolvido nos empreendimentos ou com a combinação de diferentes atividades produtivas, como o assalariamento temporário, as pensões previdenciárias não têm sido suficiente para manter a sobrevivência das famílias com dignidade e geração de um excedente que possibilite o pagamento das anuidades da compra da terra ou dos créditos agrícolas. Muitas vezes as famílias têm demonstrado a necessidade e dependência dos programas de transferência de renda voltados ao combate à pobreza. A fim de melhor demonstrar e apreender esta realidade, a seguir discuto algumas condições de recriação do campesinato nos estados de Sergipe e Minas Gerais.

### **O CASO DA FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (FETASE)**

O primeiro empreendimento de RAM a ser implantado em Sergipe, foi através do Banco da Terra em 30/01/2001, com a compra da Fazenda Fabiana de 373 ha, no município de Simão Dias, comprada pela As-

---

6 Bolsa Família é um programa de transferência de renda direta do governo com o objetivo de aliviar a extrema pobreza. Transfere mensalmente para as famílias em extrema pobreza ou aquelas em situação de pobreza que mantêm os filhos frequentando a escola valores em variam de R\$22 a R\$200.



sociação Fruto da Terra Simão Dias. Vinte e sete famílias contraíram um empréstimo *solidário* no total R\$686.165, dos quais R\$447.840 foram pagos diretamente aos proprietários, o advogado Hernani Romero Libório e a renomada juíza Rosalgina Almeida Prata Libório. Os R\$220.325 foram destinados à implantação do projeto comunitário com a construção de vinte e sete casas de moradia dos mutuários, um tanque para piscicultura, um silo *bunker* de 150 toneladas, construção de cercas internas, custos cartoriais, de registro do contrato de compra e venda e transferência de propriedade, despesas topográficas, licenças ambientais, elaboração dos projetos e até a confecção da placa do Banco da Terra.

A venda deste imóvel, de acordo com os relatos das famílias entrevistadas, articulada pelo ex-prefeito Luiz Alberto e a negociação propriamente dita realizada pelo articulador e primeiro presidente da Associação. Segundo os mutuários sabe-se que o valor recebido pelos proprietários contribuiria para que seus filhos adquirissem outra fazenda no estado do Maranhão. Por sua vez, com relação ao articulador da associação, comenta-se por todos na localidade que tal líder recebeu cerca de 1% do montante pago na compra da fazenda.

Embora as casas não tivessem sido contempladas com eletrificação, água encanada ou até mesmo cisternas, o projeto foi dado por implantado. Em seguida as famílias acessaram cada qual, aproximadamente R\$7.000 pelo crédito agrícola PRONAF-A, destinados à compra de duas vacas, dez ovelhas e um reprodutor como principal investimento destinado à geração de renda. Como complemento foi incentivado pelo técnico agrícola à implantação de uma roça de mandioca, que não vingou devido, segundo a comunidade, às condições impróprias para este cultivo, além da prática de uma agricultura de autoconsumo e a exploração de uma “balança embarcadeira bovina”, comprada como benfeitoria da fazenda. Como se trata de uma zona pecuarista, onde há muita transação de compra e venda de gado, esperava-se auferir alguma renda com a prestação de serviços de pesagem do gado destinado aos abatedouros, pelos pecuaristas da região.

Contudo, a implantação do sistema pecuário, já no primeiro ano, amargou perdas no rebanho em virtude de secas e insuficiência de pastagens. O excesso de chuvas, em outros períodos que se seguiram à implantação do projeto, destruiu a estrada interna do imóvel que dá acesso a tal balança embarcadeira, tornado-a inacessível até a atualidade. O que demonstra que os empreendimentos de RAM são tratados de forma ambígua pelos poderes públicos, ou seja: ao mesmo tempo em que são considerados empreendimentos de reforma agrária (impedindo os sujeitos atingidos de participar posteriormente de qual-

quer outro programa público com esta finalidade), a responsabilidade pela manutenção dos equipamentos comunitários (estradas, cercas, eletrificação, etc.) após o período de implantação do empreendimento recai sobre a responsabilidade da associação e dos seus mutuários. As associações encontram-se falidas, logo, os empreendimentos vão tornando-se, com o passar do tempo, a expressão do abandono. O caso do acesso à balança embarcadeira, com extensão não maior a 600 metros, com a inviabilidade de um importante instrumento de geração de renda para comunidade.

Neste contexto, quatro anos após a criação do empreendimento, encontramos na localidade apenas nove mutuários realizando trabalhos produtivos, destes a maioria que dispunha de melhores condições financeiras preferiam morar na cidade de Simão Dias ou no povoado vizinho, onde estavam disponíveis serviços básicos inexistentes na localidade. Destes, muitos já eram mutuários que haviam comprado a terra (ou a dívida dos pioneiros), processo que poderia ter se dado por duas, três, quatro, cinco e talvez seis vezes.

Naquela época, as famílias, há alguns meses, haviam recebido a carta de cobrança do Banco do Nordeste do Brasil que por inadimplência o montante de R\$764.386,44, na posição de 08/03/2005, referente à contratação do empreendimento. Dizia que: “A teor do Art. 11 do Decreto Lei Nº 413, de 09/01/1969, importa em vencimento antecipado do título, independentemente de aviso ou interpelação judicial ou extrajudicial”. Chama-nos a atenção que o Decreto Lei mencionado na carta de cobrança trata de expediente referente a Títulos de Crédito Industrial, cuja lógica econômica não apresenta, sequer de longe, qualquer relação com a lógica socioeconômica de um assentamento de reforma agrária.

Diante desta difícil situação, que denota a falência do empreendimento, quando retornei a localidade em novembro do ano de 2009, apenas oito famílias fundadoras permaneciam desenvolvendo, ao menos, a criação de bovinos e/ou caprinos na área. Destas, apenas três famílias moravam na localidade e desenvolviam, também, uma agricultura de autoconsumo (feijão, mandioca, milho, batata, aves, ovos, leite esporadicamente) com geração de pouco ou nenhum excedente. Os demais 18 lotes foram recomprados por outros sujeitos, com a ocorrência de revenda de um mesmo lote de até nove vezes.

Os lotes das famílias desterritorializadas pela inexistência das condições necessárias, mesmo com a incerteza causada pela dívida, retornam de modo informal para o mercado de terras, para ser comprado por outro sujeito pobre e sonhador. Informal porque, geralmente assina-se um recibo passando determinado lote e casa

para o comprador, que se compromete a assumir os compromissos contratuais com a associação e credores, mas o contrato de compra e venda e os registros de créditos continuam no nome dos primeiros mutuários. O sonho e a ansiedade dos pobres para entrar na terra faz com que as famílias decidam por pagar um montante ao mutuário e comprometerem-se a arcar com as dívidas junto ao banco.

Supomos que a cada momento um determinado lote é vendido, com o tamanho da dívida ainda maior, o preço de venda sofra arrefecimento. Isto pode seguir até que o preço atinja valor tão baixo que se torne um bom negócio para fazendeiros do entorno desejosos de ampliar seus pastos a baixo custo. Na localidade os proprietários rurais já se utilizam de “laranjas”, que se enquadram economicamente na condição de pobreza exigido pelo negócio. Os relatos da comunidade apontam para a ocorrência de compra de doze lotes deste modo.

Das três famílias que residem no empreendimento vale ressaltar que em todas, ao menos um membro da família desenvolve atividades laborais fora do lote de produção, com vista à obtenção de ganhos monetários que garantam o dinheiro suficiente para a compra dos produtos que não são produzidos na agricultura de autoconsumo. Em uma das casas que visitei, o chefe da família trabalha como empregado de uma das fazendas vizinhas ao imóvel, em troca de R\$400 por mês, sem o registro obrigatório em carteira de trabalho. Em outro domicílio o mutuário realiza trabalho volante no lote de um dos fazendeiros que comprou terras no empreendimento, cuidando do pasto e animais durante três dias da semana, em troca de R\$20/dia, enquanto que os demais dias são dedicados ao trabalho no lote familiar. Nosso entrevistado, diante dessa situação declarou o seguinte:

Agora toda a desgraça daqui quem fez foi eles mesmo pra receber esse dinheiro, porque na época que a gente entrou aqui foi R\$800 que entrou no banco e se não pegasse esse dinheiro logo, ele voltava. Então, essa fazenda foi pega todo custo! Pra que esse dinheiro não votasse! Então, por isso que essas terras hoje em dia, nos não paguemo e nunca vamo conseguir pagar! Por quê? O valor dessas terras aqui era R\$230 na época, nós paguemo no valor de R\$400 a tarefa, quer dizer que nós paguemo a mais quase a metade! [...] O pior é que quando nós peguemo isso aqui nós fomos muito do iludido em tipo de vantagem. Teve muitas reuniões que ele dizia assim: Oi, Sua esposa vai ter dinheiro pra movimentar com negócio ou com galinha, ou com uma coisa ou com outra. Você vai movimentar de um lado e ela vai movimentar do outro” (Entrevistado 1, Simão Dias, 2009).

E complementou:

[...] Aqui ficou pior pra quem vivia lá solto! Porque eu me considero que eu vivia solto, né, e aqui eu me sinto preso! Aqui me sinto preso pela dívida! Tô preso por essas dívida, né. [...] Se eu tivesse lá fora ou sem terra ou com terra minha mesmo. Não isso aqui é meu, não dependo de banco, não dependo de ninguém, eu vou vender uma novilha, vou vender uma ovelha. Meu amigo, duas pessoa ou três já ofereceram geladeira segunda mão, troca ne ovelha e eu vou animado pra tocar e depois não troco. Eu digo não. Se eu trocar já vai diminuir para pagar a dívida. Eu tô preso ou não tô? Agora eu tô preso pela dívida!

Embora este empreendimento não seja considerado uma área de influência ou ligada a FETASE já que sua criação ocorreu quando a entidade ainda não apoiava o programa e os respectivos mutuários também declaram terem solicitado a desfiliação do Sindicato Rural de Simão Dias, a realidade nos empreendimentos de Crédito Fundiário, adquiridos a partir de 2003, sob a tutela da Federação, na maioria dos casos, não se encontram em situação muito diferente. De acordo com as análises dos Planos Operativos Anuais 2003 a 2007, fornecidos ao pesquisador pela Empresa de Desenvolvimento Sustentável de Sergipe (PRONESE), constatamos que com relação ao pagamento das anuidades dos 10 (dez) empreendimentos do PNCF que tiveram o período de carência esgotado até 2007, a metade das associações não havia conseguido, até o ano seguinte, quitar os compromissos.

Como relação aos empreendimentos certificados pela Federação pode-se constatar que as associações são formadas com o intuito de comprar a terra e decorrem da mobilização e reunião das famílias por diferentes atores. Ela pode ocorrer pelo dirigente do sindicato rural, por líderes comunitários, políticos locais (prefeitos ou vereadores) e, até mesmo, corretores de terras articulados diretamente com os proprietários desejosos vender suas terras. Atuação da Federação é reconhecida pelas famílias, na maioria das vezes, como a organização que contribui com o esclarecimento sobre os trâmites do Programa ou acesso aos direitos sociais.

O empreendimento de Combate a Pobreza Rural considerado referência pelos gestores, o qual foi implantado pela Federação, é a Associação Comunitária dos Trabalhadores Rurais de Salgado, localizada no município de Salgado, agreste sergipano. No qual 25 famílias efetuaram a contratação de empréstimos para a compra da Fazenda São José das Quebradas, de 151 ha no dia 10 de abril de 2003. O agrupamento das famílias para discutirem o ingresso na terra mediante

empréstimo foi organizado por uma liderança comunitária do município que detinha as informações sobre o programa e certa desenvoltura na elaboração dos projetos.

Decorrido um conjunto de reuniões que desembocaram na seleção dos sujeitos desejosos de comprar terras e que se enquadrassem no perfil do programa e formação da associação destinada à compra de uma fazenda na região, foi encontrada uma de bom tamanho e boa situação à venda no jornal de classificados e placa de venda apostada na cancela. As famílias participaram diretamente da escolha da área, da negociação do preço com o proprietário. Contudo, no momento de efetivação do negócio, os depoimentos indicam para a existência de grande endividamento do proprietário junto ao Banco do Brasil, o que levou ao empenhamento da liberação da certidão negativa de débitos do imóvel.

Diante do impasse que poderia levar o imóvel a leilão, e a ansiedade das famílias de entrar na terra, os candidatos a mutuários, sob a organização da líder comunitária, fretaram um carro e dirigiram-se para a capital para exercer pressão junto a PRONESE, ao Banco do Nordeste, Banco do Brasil, e buscar apoio da FETASE para conseguir a liberação dos recursos para a compra do imóvel. Após um acordo que possibilitou ao Banco credor receber dos créditos liberados a dívida parcela referente à dívida do proprietário, o projeto foi liberado. A líder comunitária angariou com a atuação neste empreendimento um aprendizado e reconhecimento da sua atuação, o que refletiu diretamente nas eleições municipais de 2004, elegeu-se vereadora e continua ligada a comunidade que se consolidou.

Foi implantado rapidamente, inaugurado com efeitos midiáticos pelo então ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rosseto. As famílias acessaram o crédito agrícola e implantaram os projetos produtivos, alguns dos quais se findaram na insuficiência e incompletude das políticas de assistência técnica. Em diferentes momentos que pude visitar a área foi possível constatar a implantação de pomares irrigados no entorno das casas de moradia, galinheiros, cultivos de mandioca, maracujá, feijão, milho, laranja, fumo, etc. A produção de autoconsumo nesta área é acompanhada permanentemente da geração de algum excedente que pode assumir a forma de mercadoria ao ser comercializado nas feiras do município ou na capital Aracaju, cuja preferência dos agricultores é o esforço para levar a própria produção a fim de reter maior renda.

Em 20 de agosto de 2007 foi realizada uma assembléia dos mutuários com a presença do assessor do Crédito Fundiário ligado à FETASE, o presidente do sindicato dos trabalhadores rurais de Salgado e o Diretor do Crédito Fundiário no Estado. Nesta, identificou-se

uma certa desarticulação das famílias para o pagamento da primeira anuidade junto ao Banco. Poucos dias haviam se passado da data de pagamento e alguns poucos mutuários que dispunham do montante referente à sua parte realizaram a entrega do dinheiro ao banco individualmente. Outros tantos na reunião resmungavam as condições de pagamento. A partir dos esclarecimentos sobre as consequências pela não quitação do negócio realizado pelas autoridades, a representação da Federação defendeu com veemência uma certa obrigação de realizar os pagamentos, para permanência no empreendimento. Não havendo espaço para questionamentos a respeito, apenas acordou-se a realização de uma conta entre os associados para viabilizar o pagamento da anuidade de um mutuário sexagenário que tinha no momento sua esposa enferma.

### **A FLEXIBILIZAÇÃO POLÍTICA DO MST EM SERGIPE E A COMPRA DE TERRAS PELA RAM**

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) está presente na luta pela terra em Sergipe desde 1985 e se consolidou como principal interlocutor dos sem terras em 1990, atuando na realização de pressões junto ao INCRA, aos governos federal, estadual e ao judiciário lutando pela terra, reforma agrária, desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária e maior acesso aos direitos sociais. De uma atuação, nos anos oitenta, localizada no Alto Sertão Sergipano e no Baixo São Francisco —área de atuação da Diocese de Propriá, o Movimento territorializou-se em todas as regiões do Estado.

A história do campo sergipano não está desconexa da história do campo brasileiro, de modo que se verifica ao longo da história recente a propagação dos projetos de modernização da agricultura capitalista em Sergipe, provocando o aumento da exclusão-expulsão do campo, proporcionando as condições necessárias para o aumento exponencial do número de famílias envolvidas em ocupações de terras. Isto provocou a reação das elites com a prática da violência, materializada com os assassinatos de trabalhadores, prisões de lideranças camponesas e perseguições. Com o governo Albano Franco<sup>7</sup>, adotou-se através da política uma postura mais tolerante na segu-

---

7 Albano do Prado Pimentel Franco é industriário e membro de tradicional família canavieira de Sergipe. Foi deputado estadual pelo PDS de 1967 a 1971, exerceu o mandato de Senador Constituinte de 1983 a 1995. Integrou o partido do ex-presidente Fernando Collor de Melo, o PRN, de 1989 a 1992 quando migrou para o PSDB, onde permanece até hoje. Por esta sigla, governou o estado de Sergipe por duas vezes, de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002. Atualmente, exerce o mandato de deputado federal.

rança pública estadual para com os movimentos socioterritoriais do campo e da cidade, inclusive com a criação na polícia militar de um grupamento de gestão de conflitos, alterando a truculência que marcou o governo anterior.

Por outro lado, este mesmo governo, introduziu, em 2001, o mecanismo fundiário de mercado com a criação do Banco da Terra. Neste mesmo ano, um dos primeiros projetos contratados foi realizado por famílias do povoado Bonsucesso, ribeirinho do Rio São Francisco, município de Poço Redondo. Esta comunidade é composta por aproximadamente 300 famílias que historicamente vivem às margens do rio. O relato de um dos nossos entrevistados indica que a comunidade tem ancestralidade com os escravos africanos que trabalhavam nas fazendas da região. Durante todo o século XX, a população dedicou-se às atividades da pesca artesanal no São Francisco, e, atuando como trabalhadores diaristas nas fazendas, seja nas margens do Estado de Sergipe, seja no Estado de Alagoas.

Com a explosão das lutas por terra em Sergipe, a partir da década de noventa, particularmente no alto sertão sergipano e município de Poço Redondo, parte das famílias do referido povoado aproximaram-se do MST e iniciaram um diálogo para encontrar alternativas para que eles também pudessem entrar na terra. De acordo com as entrevistas realizadas, nesse ínterim, o então governador do Estado, Albano Franco, esteve no povoado Bonsucesso e, em discurso, prometeu que compraria a Fazenda Várzea localizada vizinho ao povoado. O tempo passou e a promessa não se concretizou. Com o auxílio do MST, as famílias reuniram-se, organizaram-se e decidiram realizar a ocupação do referido imóvel que se concretizou com 64 famílias. O local que anteriormente servira para a exploração e humilhação das famílias pelo fazendeiro convertia-se em uma trincheira de luta pela libertação com sua reivindicação para a reforma agrária.

Dois meses após a edificação do acampamento, as famílias foram despejadas pela polícia. Porém, como habitavam vizinho ao imóvel, sempre estavam na área em litígio atualizando a luta pela terra reconstruindo os acampamentos, desenvolvendo cultivos na terra reivindicada, enquanto o MST realizava as negociações. Embora as famílias afirmem que, à época, a propriedade encontrava-se abandonada, após os trâmites de vistoria constatou-se que o imóvel não poderia ser desapropriado para fins de reforma agrária em virtude de apresentar dimensão inferior aos 15 módulos fiscais mínimos para a desapropriação por descumprimento da função social. Seguindo os relatos, ocorreu uma tática ardilosa do fazendeiro que tratou de dividir o imóvel com sua filha, convertendo-o em duas propriedades de

dimensões inferiores ao mínimo estabelecido para ingresso no programa de reforma agrária.

Restava às famílias duas alternativas: seguir na luta pela terra integrando acampamentos já realizados em outras localidades, buscar um latifúndio em outro local para realizar a ocupação ou comprar a Fazenda Várzea pelo Banco da Terra. O sonho de entrar na terra de trabalho estava articulado com uma necessidade de permanecerem no local onde nasceram e cresceram, buscavam a preservação das raízes deixadas pelos ancestrais africanos, além da necessidade de ampliar a exígua área territorial do povoado com a incorporação de área agrícola que não dispunham até então. Diante deste conjunto de motivações as famílias decidiram comprar os imóveis pelo Programa Banco da Terra, mesmo assim seguiram contando com o apoio do MST na manutenção da ocupação da Fazenda, na formação e fundação das associações de trabalhadores, na negociação para a compra das fazendas e implantação do empreendimento.

As famílias relataram que cada imóvel somente poderia ser comprado por uma associação formada por no máximo 30 famílias. Gerou-se um impasse, já que eram 64 famílias reivindicantes. A luta pela terra contribuiu para o fortalecimento da solidariedade entre as famílias, pois com o prosseguimento das negociações, decidiram pela fundação da Associação Nossa Senhora do Rosário, com 62 membros, e a Colônia de Pescadores Z 10 de Poço Redondo, também com 62 membros. Realizaram a tomada de empréstimos em nome de apenas 60 famílias que se converteram em mutuárias. No momento de implantação do projeto, demarcação dos lotes, construção das moradias, etc., realizaram a divisão de tudo entre as 64 famílias que participaram da luta. Mesmo que estes 4 não tivessem nenhum tipo de comprometimento legal junto aos bancos, acertaram em ata que assumiriam os compromissos financeiros como um mutuário regular.

O caso das famílias do Povoado Bonsucesso comprando a Fazenda Várzea foi o primeiro envolvimento do MST de Sergipe com a compra de terras pela RAM. A Organização atuou nesta luta como mediadora junto a uma comunidade ribeirinha que demandava se reterritorializar e decidiu ingressar no Banco da Terra. Deste modo, esta experiência não se configura como uma ação deliberada do MST pelo ingresso na RAM. Mesmo assim, a Organização reconhece os mutuários daquela localidade como sua base no Banco da Terra, por sua vez os mutuários não se apresentam como membros do MST, mas reconhecem a importância da interlocução com estes nos momentos de necessidades.



A segunda experiência do MST com a RAM ocorreu no ano de 2003. No ano de 2002, o setor Frente de Massas decidiu realizar a ocupação da Fazenda Taboca e sua reivindicação pelo programa de reforma agrária, localizada no município de Nossa Senhora do Socorro, de propriedade da Igreja. Os proprietários conseguiram, no Judiciário, a reintegração de posse e as famílias desocuparam a área e resistiram às margens da rodovia próxima ao imóvel. Isto desencadeou um processo de negociação com a participação dos proprietários, INCRA e direção estadual do MST. Com a entrada do governo nas negociações, os trabalhadores aceitaram trocar a reivindicação da Fazenda Taboca pela Fazenda Aliança situada no município vizinho, São Cristóvão. O militante da frente de massas que contribuiu com a coordenação da ocupação relata o seguinte:

Derepente mandaram me chamar, eu cheguei lá e nós tivemos uma reunião. Nessa reunião foi convocado João Daniel, Daniel veio. Foi colocado o governo de frente e o governo trocou, né. Isso aqui era da Torre<sup>8</sup>, então, a gente troquemo né, a Taboca pela Fazenda Aliança, aqui que era da Torre, né. Que era pra vim botar um lixo ali na mata que tem. Mas não ficou lixeiro não, ficou a gente mesmo. [...] Quando nós viemos saber que a gente tava aqui pelo crédito fundiário, a gente já tava aqui. A terra aqui não pegava as 60 pessoas. Aí exigiram duas associação. Eu perguntei porque era as duas associação. ‘Não, porque a troca vai ser pelo Banco da Terra, porque tem que tornar um dinheiro e quem pode tornar esse dinheiro é o Banco da Terra’. Aí a gente fizemo o projeto como a área tinha que ser irrigada, e, a área não foi irrigada e nós ficuemo sem irrigação. E aí fechemo negócio pelo Banco da Terra e o Banco da Terra liberou o dinheiro pra gente fazer as casas, a gente fizemo as casa. Liberou dinheiro pra botar água e energia, agora dinheiro pra irrigação até agora não apareceu o dinheiro” (Entrevistado 2, São Cristóvão, 2009).

Quando questionado sobre quem tomou a decisão de comprar as terras pelo Banco da Terra o entrevistado informou o seguinte: “A gente mesmo, a gente mesmo. Porque a maioria é quem decide, né? A maioria decidiu, a gente fizemo, né” (Entrevistado 2, São Cristóvão, 2009).

Diante da decisão, as famílias fundaram a Associação de Cooperação Agrícola Florestan Fernandes I e a Associação de Cooperação Agrícola Florestan Fernandes II, constituídas, respectivamente, por 29 e 26 famílias que compraram cada uma 159 ha da supracitada fa-

---

8 A Torre Empreendimentos Rurais e Construções Ltda. presta os serviços de limpeza pública na capital Aracaju e outros municípios sergipanos.

zenda. Atualmente, diante da incompletude na implantação do empreendimento que contribuiu para estabelecimento de uma situação de endividamento generalizada, atualmente, aproximadamente metade das famílias pioneiras venderam o direito de uso da terra e da dívida para outros.

Nesta área, os sujeitos com quem conversamos informaram pertencerem ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Na área residem militantes de diferentes setores da Organização. Uns atuam mobilizando famílias para ocupar terra e reivindicar a reforma agrária e há aqueles responsáveis pela organização de famílias para entrada na terra pela RAM.

Para compreender a flexibilização da posição política do MST Sergipe há que considerar a questão agrária e a conjuntura política do Estado. Sergipe, menor unidade da federação, após a explosão da luta pela terra dos anos noventa e a conquista de grandes latifúndios que originaram assentamentos com centenas de famílias assentadas, além dos processos em curso no campo brasileiro de investimentos em sistemas produtivos, como a expansão das culturas comerciais, como a cana-de-açúcar destinada à produção de etanol, tornou-se cada dia mais difícil encontrar uma fazenda que se enquadre nos itens de improdutividade e área mínima para realizar a desapropriação para fins de reforma agrária. Sobre a dimensão, minha hipótese é que há uma tática dos proprietários em fragmentar um imóvel em vários, a fim de fugir da dimensão que se enquadra na desapropriação para reforma agrária. Enquanto isso, o número de famílias acampadas aumentou consideravelmente.

Sobre a conjuntura política há que considerar a eleição do governador Marcelo Chagas Déda<sup>9</sup>, aliado histórico dos movimentos camponeses. Considera-se que neste governo é mais interessante uma postura mais flexível, uma vez que é possível avançar em um conjunto de projetos para o desenvolvimento dos assentamentos já criados.

Nesse contexto, somente em 2007, o MST Sergipe decidiu flexibilizar sua posição política e reivindicar o assentamento de famílias pelo instrumento de crédito fundiário. Para tanto, há uma metodologia em curso: a de priorizar aquelas famílias que se encontram em ocupações

---

9 Marcelo Chagas Déda foi eleito governador do Estado de Sergipe pelo Partido dos Trabalhadores para exercer o mandato de 2007 a 2010. Exerceu o mandato de deputado estadual de 1986 a 1990. No ano de 1994, foi o deputado federal mais bem votado do estado e, reeleito, em 1998, com a maior votação proporcional do Brasil. Foi eleito prefeito de Aracaju, em 2000, ainda no primeiro turno, com 52,80% dos votos válidos. Em 2004, foi reconduzido ao mandato com 71,38% dos votos válidos.

de terras há 5 ou 10 anos, mas mantém a metodologia de realização das ocupações, com a tática de através do *conflito* com os fazendeiros pressionar um rebaixamento dos valores da terra. Atualmente, o MST não só é a Organização que consegue os melhores preços nas negociações e a que mais demanda terras pelo programa.

De 2007 até atualidade foram comprados mais quatro imóveis: a Fazenda Souza, localizada no município de Japaratuba, adquiridas por 16 famílias da Associação Nova Esperança (2007), pela linha de crédito Combate a Pobreza Rural; no ano de 2008, 81 famílias compraram a Fazenda Umbuzeiro do Matuto, no município de Porto da Folha, 12 famílias compraram a Fazenda Poço dos Bois, em Monte Alegre de Sergipe e 25 famílias adquiriram a Fazenda Xinduba em Itaporanga D'Ajuda, sendo todos os imóveis comprados pela linha de financiamento Consolidação da Agricultura Familiar, cuja característica além de um teto maior (R\$40.000) por família prevê somente o ingresso individual no Programa.

Os casos acima denunciam como a RAM tem atendido ao interesse dos fazendeiros que se aproveitam da existência de enorme contingente populacional em situação de pobreza e exclusão que podem acessar uma linha de crédito para compra de terras a vista. Diante desta realidade parcelam, a qualquer momento, a propriedade evitando que recaia na condição de improdutividade ou a desmembram unicamente para adequarem-se à dimensão inferior ao módulo fiscal mínimo para reforma agrária e fomentam a venda, em condições que dificilmente se realizariam no mercado.

Um conjunto de outras dinâmicas está em curso demonstrando a assertiva acima. No município de Nossa Senhora da Glória, onde fazendeiros atuaram arditosamente para convencer um grupo de famílias para formar uma associação para comprar a Fazenda Poço do Capim, onde 43 famílias acampavam reivindicando a implantação do PA Luis Beltrano. No município de Estância, as margens da rodovia BR-101-Sul, onde hoje está constituído o PA 17 de Abril, a fazendeira amedrontada com uma ocupação de terras no imóvel vizinho, a Fazenda Vera Cruz, decidiu ela mesma negociar sua fazenda pela RAM. Com perspicácia diante da situação, os coordenadores do acampamento sem terra decidiram pela sua ocupação, tendo a vistoria denunciado a improdutividade do imóvel.

Neste íterim o proprietário da Fazenda Vera Cruz, dividiu a propriedade, originando a Fazenda Planalto, de modo que o acampamento segue no local, onde de um lado da estrada vicinal que corta o imóvel um conjunto de famílias do MST resistem reivindicando a desapropriação do imóvel, enquanto do outro lado da estrada estão famílias do MST e FETASE reivindicando a compra pela RAM da Fa-

zenda Planalto. É possível ainda encontrar famílias que, ansiosas por entrar na terra, mantêm um barraco e/ou produção em ambos imóveis, não importando para as mesmas o instrumento de acesso à terra.

### **A CONSTRUÇÃO DO MOVIMENTO DOS ATINGIDOS PELA REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO (MARAM)**

No estado de Minas Gerais foram implantados entre 1998 e 2009: 570 empreendimentos de RAM, cuja área total é de 87.358 hectares comprados por 4.992 famílias. Sendo que entre 1998 e 2002, 37 empreendimentos foram implantados pelo programa Cédula da Terra, que financiou a compra de 30.891 ha por 1.314 famílias. Já o Banco da Terra operou no Estado de 2000 a 2003, financiando implantação de 220 empreendimentos, cuja área soma 36.952 ha, comprados por 2.436 famílias mutuárias.

Com o lançamento do programa do governo federal, as tentativas de articulação do convênio com o governo do estado foram iniciadas, mas o então governador Itamar Franco, atendendo a orientação do seu presidente do Instituto de Terras, Marcelo Resende, decretou a proibição da operação do programa pelo governo estadual. Diante deste fato, os ruralistas, com o apoio do político Odeldo Leão Carneiro, conseguiram assinar o convênio do Banco da Terra com a Associação dos Municípios do Vale do Paranaíba, municipalizando, portanto, a implantação da política de reforma agrária de mercado.

Os primeiros projetos implantados no Estado tiveram os impactos negativos agravados a partir de 2003, quando as primeiras anuidades começaram a vencer, e, diante da ausência da capacidade de pagamento das famílias, os bancos emitiram cartas de cobrança, solicitando o pagamento antecipado de toda a dívida. Este quadro impôs às famílias mutuárias a sombra do desespero de ter seu único bem tomado pelo Banco do Brasil. A condição de endividamento somou-se à fragilidade das associações de mutuários criadas exclusivamente para a compra de terras, à evasão de grande número de famílias dos empreendimentos e a incompletude na implantação de boa parte dos empreendimentos.

O arranjo elaborado para o Banco da Terra estabeleceu uma condição em que, após a implantação (mesmo que parcial) dos empreendimentos, nenhum órgão governamental se responsabilizava pelos empreendimentos. O endividamento a partir de 2003 levou os camponeses ao desespero. Uma mutuária do município de Ituiutaba, com grau de escolaridade um pouco mais avançado e maior acesso à informação, passou a procurar diferentes órgãos buscando assistência para a solução dos problemas da dívida, sem sucesso. Realizou con-

tatos com outros dirigentes de associações do município, conseguiu reuni-los para discutir os dilemas, descobrindo conjuntamente que os problemas eram comuns. A fim dar encaminhamentos à sua condição, decidiram pela criação da representação das Associações de Produtores Rurais do Banco da Terra de Ituiutaba.

No ano de 2004, o mandato do então deputado federal Ricardo Duarte, do Partido dos Trabalhadores, promoveu uma reunião de todas as associações da região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba com a AMVAP, um representante da MDA ligado ao Banco da Terra, representante do Banco do Brasil, parlamentares, Frei Rodrigo representando a Animação Pastoral no Meio Rural (APR). Na dinâmica do seminário, os trabalhadores conheceram e aproximaram-se deste último, que observando o desespero e, ao mesmo tempo, a potencialidade organizativa daquele grupo, sugeriu uma contribuição com a luta dos mesmos.

Os entendimentos ocorreram naturalmente. No mês seguinte (dezembro de 2004), as Associações de Produtores Rurais do Banco da Terra enviaram nota ao MDA solicitando a promulgação de uma medida provisória instituindo uma auditoria nos empreendimentos do Banco da Terra, liberação do PRONAF —A para as famílias mutuárias, equiparação dos direitos dos mutuários do Banco da Terra com os direitos dos assentados da reforma agrária e viabilização de uma assistência técnica efetiva.

Alguns meses depois, com apoio da APR, os representantes de Associações do Banco da Terra do município de Ituiutaba, realizaram, na cidade de Uberlândia, um seminário para o qual foram convidados outros representantes das associações do Banco da Terra da região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. Tal reunião passou a ocorrer a cada dois meses. Nelas se discutia a forma de organização dos movimentos sociais, a questão agrária, a questão da cidadania, etc. As famílias dimensionaram um espaço comunicativo e decidiram construir um movimento social para lutar pela resolução dos respectivos problemas. Assim, como uma articulação de associações de mutuários do Banco da Terra das regiões do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba fundaram, em 2005, o Movimento dos Atingidos pela Reforma Agrária de Mercado (MARAM) e, em 8 de junho de 2006, publicaram a Carta de Uberlândia, a qual transcrevo abaixo sua pauta:

1. Entendemos que a iniciativa do governo federal de “Recuperação e Regularização dos Projetos financiados pelo Fundo de Terras (Programa Banco da Terra e Cédula da Terra)” é importante, porém insuficiente.
2. A discussão da dívida para a compra da terra e a do PRONAF contraída pelas Associações, no Programa Banco da Terra não pode ser

isolada das condições de sobrevivência, manutenção e da sustentabilidade dos assentamentos, como foi prometido pelo governo durante a implantação do Programa.

3. Adquirimos uma terra, cuja viabilidade como empreendimento agrícola tinha a garantia de laudos técnicos, de órgãos oficiais (EMATER), e aprovados nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável municipais e estaduais e Associação dos Municípios, e na verdade nos deparamos em muitas áreas que não são aptas a agricultura, muitas vezes superfaturadas, e áreas pequenas para desenvolver qualquer atividade agropecuária, em relação ao número de famílias que ali foram colocadas.

4. Somos favoráveis ao pagamento justo, desde que seja revista toda a dívida.

5. A regularização dos associados, bem como a legalidade é importante, levando em consideração a realidade de sofrimento, abandono e descaso por parte dos gestores e unidades técnicas durante anos.

6. Os problemas internos devem ser tratados com respeito à organização social e com uma metodologia participativa, com acompanhamento do governo.

7. Os problemas, sejam eles no campo de organização interna ou de viabilização econômica dos assentamentos, são comuns a todas as Associações, o que demonstra que o principal problema é do Programa, portanto, essa Política de Crédito Fundiário, nos jogou numa armadilha, cuja saída se encontra na inclusão destes nossos Assentamentos do Banco da Terra, no Programa Nacional de Reforma Agrária do INCRA.

8. O governo deve respeitar a autonomia e representatividade das Associações e de sua articulação enquanto movimento, garantindo os recursos necessários ao desenvolvimento de organização e formação do movimento.

9. Devem ser garantidas as condições de sobrevivência dos assentados bem como a retirada dos nossos nomes do SERASA e CADIN.

Entendemos necessária a suspensão do Programa Nacional de Crédito Fundiário e que sejamos incorporados na verdadeira reforma agrária.

Em 2005, o MARAM realizou sua primeira audiência com a Secretaria de Reordenamento Agrário, em Brasília. Aproveitando que o delegado do MDA em Minas Gerais era um militante da APR, assim como da influência desta entidade em Brasília, reuniram-se com os gestores do programa em nível federal, apresentando para os mesmos suas reivindicações. A partir de então, outras reuniões foram realizadas com diferentes órgãos e a Unidade Técnica Estadual. Adoram como tática de ação a realização de reuniões com órgãos e elaboração de notas políticas públicas.

Segundo seus dirigentes, das pressões realizadas junto ao Instituto de Terras de Minas Gerais e Ministério do Desenvolvimento

Agrário —Secretaria de Reordenamento Agrário— conquistou-se a Medida Provisória N° 432, de 28 de maio de 2008, que instituiu as condições de renegociação e individualização das dívidas e terras, bem como a regularização e recuperação dos empreendimentos do programa Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário. De maneira que, atualmente, esta organização esforça-se para conseguir realizar a reorganização do quadro social das associações a fim de assegurar a adesão à referida medida provisória, mediante a renegociação das dívidas.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de expansão das relações capitalistas, no campo brasileiro, tem gerado historicamente o aprofundamento da exploração, exclusão e expulsão dos trabalhadores. Agrava-se a pobreza e a desigualdade. Na contramão, os trabalhadores resistem e intensificam a luta pela terra, reforma agrária e garantia de direitos. A fim de conter esta conflitualidade, os governos vêm expandindo e consolidando as políticas fundiárias neoliberais cujo discurso afirma ter por objetivos o alívio da pobreza. Contudo, os casos aqui analisados demonstram que o arranjo institucional vislumbra o deslocamento das soluções para a esfera do mercado que possibilita tão somente a reprodução da pobreza e o acirramento das desigualdades.

Os ajustes realizados nas linhas de financiamento da política de reforma agrária de mercado se deram na direção de ampliar o número de famílias atingidas e angariar o apoio político-operacional do movimento sindical dos trabalhadores rurais, inclusive com a participação remunerada de assessores e diretores nos programas de governo. E mesmo que se afirme a importância do *controle social* para ingresso no programa, verificado na exigência da certificação das famílias pelos sindicatos, federações ou movimentos socioterritoriais, persiste a formação de associações destinadas apenas à compra de terras, sem uma devida reflexão política sobre o Programa e as causas de sua condição de existência.

Essa dinâmica fragiliza as famílias no momento posterior à implantação dos projetos, quando comparecem as necessidades de encaminhamentos de reivindicações de direitos e solução de problemas internos. Isto se agrava ainda mais quando as famílias são agrupadas e convencidas a comprar terras por sujeitos com interesses em ganhos políticos e econômicos, como os fazendeiros ansiosos de venderem suas terras em condições que lhes sejam favoráveis (preço bom e pagamento à vista).

Mesmo que os *think tanks* do governo insistam em afirmar que o Programa tem possibilitado a superação da pobreza pelos mutuá-

rios, esta investigação demonstrou que os sujeitos apesar de terem conseguido com os empreendimentos o direito à moradia, acesso à terra para trabalhar e créditos agrícolas a pobreza não foi superada. A solução implementada pela lógica do mercado (que supostamente seleciona os mais aptos, as melhores e mais baratas terras) apresenta-se como incompetente para necessária redistribuição da riqueza e garantia de acesso a direitos e trabalho digno. Os casos de corrupção e incompletude na implantação dos projetos, a falta ou inadequação da assistência técnica, o tratamento ambíguo dos empreendimentos (ora como reforma agrária e ora como propriedade privada), a inexistência de investimentos públicos que criem as condições de produção econômica e da vida comunitária e a inserção dos projetos no interior de zonas controladas pelos ruralistas são as principais causas desta realidade.

Decorridos 13 anos do curso desta política de combate a pobreza, atesta-se a sua falência. Não exatamente pela falta de recursos para ampliação do programa, mas, sobretudo, pela condição alarmante e generalizada de endividamento das famílias em todo o território nacional, independente da organização a que os mutuários estão ligados. A entrada na RAM é determinada pela capacidade do indivíduo adquirir empréstimos bancários que são repassados à vista para os proprietários que tem a liberdade de realizar investimentos em outros espaços, setores de atividades produtivas ou especulativas.

Para aqueles sujeitos que, na maioria dos casos, dispunham de absolutamente nada para garantir a sua existência a não ser sua capacidade de trabalho, viabiliza-se a capacidade de consumir terras mediante seu ingresso no mercado financeiro, cujos compromissos deverão ser honrados com uma produção de excedentes agrícolas que serão transformados em mercadorias e gerarão uma renda monetária suficiente para pagar a dívida, fato que não vem acontecendo. Por fim, no ano de 2008 com a promulgação da Medida Provisória 432/2008 o governo reconhece a falência do programa e passa a estimular a individualização das dívidas, das terras em uma tática explícita de fragmentação da classe trabalhadora.

Busquei demonstrar diferentes casos em que os proprietários de terras articulam a venda dos imóveis pela RAM a fim de evitar o avanço da luta pela terra e a realização da reforma agrária redistributiva, seja tentando desarticular ocupações de terras, seja realizando o parcelamento das propriedades para não recaírem nos preceitos da desapropriação por descumprimento da função social, seja realizando esforços para vender a propriedade para os pobres do campo com vistas a sanar suas dívidas. Neste contexto, o mercado inverte a ló-



gica de implantação dos assentamentos rurais que deve primar pela capacidade de gerar vida comunitária, bem estar, acesso a direitos e promoção da justiça social. O empreendimento de RAM promove o aprisionamento do camponês à dívida.

Ainda que pontualmente e, de forma contraditória, verificam-se processos políticos organizativos das famílias que envolvem reivindicações sobre a aprovação pelos gestores públicos da ampliação do número de famílias a serem contempladas em um empreendimento, como forma de conseguir o montante de empréstimos necessários a compra dos imóveis, uma vez que na negociação os trabalhadores estão em desvantagem frente aos interesses e controle dos fazendeiros desejosos da realização da renda absoluta da terra por meio da sua venda.

Contudo, na medida em que as aquisições dos imóveis são determinadas pelo número de sujeitos para adquirir empréstimos e não pela viabilidade de assentamento de um número adequado de famílias, além de incentivar o rentismo fundiário, problema central do campo brasileiro, quiçá do campo latino americano, incorre-se na irracionalidade do processo de minifundização que Josué de Castro, em sua obra *Geografia da Fome*, em 1946, já apresentava como um problema estrutural à justiça social e ao ataque ao problema da fome.

Se por um lado o fato demonstra uma contradição na reivindicação realizada, por outro nos faz crer que é possível o desenvolvimento da capacidade organizativa das famílias para questões mais amplas. A continuidade do agravamento dos dilemas de existência do campesinato no contexto da RAM está desenvolvendo nos sujeitos a capacidade de reivindicação de melhorias nos programa, e, possivelmente desenvolverá a atitude da contestação da lógica do programa. Observe que o sistema CONTAG, apesar de depositar apoio e defesa incondicional ao Programa Nacional de Crédito Fundiário e exigir que os camponeses de sua base cumpram a contratualidade junto aos bancos, vem desde 2004, no Grito da Terra Brasil, aprovando pautas de reivindicações de melhorias do programa.

Em Sergipe, a conjuntura política local e a elevada pressão social para entrada na terra, contraditoriamente levou o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra de Sergipe a comprar terras por este programa fundiário neoliberal. Todavia, mesmo no contexto de uma organização política combativa do campo que, ainda que de forma intermitente, realiza assessoria técnica com os seus profissionais, que realiza a formação política da sua base e estabelece o conflito antes da compra da na terra, não se consegue reverter os problemas estruturais dos empreendimentos e a condição de endi-

vidamento das famílias. O que atesta a relevância fundamental da permanência de investimentos governamentais, realização de manutenção dos empreendimentos, acompanhados de assistência técnica, social e ambiental que não se limite a fiscalização da aplicação dos recursos.

Contudo, a ação e reivindicação localizada por mudanças no programa dificilmente surtirá efeitos, uma vez que as normas são definidas nos espaços jurídico-institucionais construídos no âmbito federal. A linha de ação política do MST, em nível nacional, acompanha as diretrizes da Via Campesina de combate as diretrizes neoliberais, de modo que decisão do MST-Sergipe certamente não entrará na pauta nacional de reivindicações da organização, fazendo da opção em Sergipe uma questão localizada, que somente pode ser compreendida diante da conjuntura local.

Mesmo assim, ao considerar o acúmulo da organização na militância pela construção de um projeto de sociedade que supere o capitalismo, materializada dentre outras formas na defesa do campesinato e sua lutas internacionalistas antiglobalização, leva-nos a crer na possibilidade de deslocamento da RAM do território da economia para o território da política, a partir da escala local de Sergipe. Um indicativo desta afirmação pode ser verificado na compreensão de que a dívida da terra não deve ser paga, conforme expresso na fala do nosso entrevistado:

Eu sou mais pagar mesmo o débito [PRONAF]. A minha certeza é essa, pagar o débito a terra não! Porque essa terra, diz o bíblico que Deus disse que nos somos herdeiro dele. Nós somos herdeiro desse vento maravilhoso, dessa água maravilhosa que a gente bebe. A gente somos herdeiro dele mesmo! Essa luz que nos alumeia, nós somos herdeiros dela mesmo. Agora, que a terra não ficou para ninguém comprar ela e vender ela não. Ela ficou pra ser nossa! Nós é que somos herdeiros, é nossa mesmo! Agora o débito [PRONAF] do projeto e tal, lá vai esse eu concordo a pagar e esse eu vou pagar. [...] Primeiro pro banco tomar essa terra ele vai dar uma brigada mais eu! Não é só mais eu não é mais um rapa de gente que ele vai brigar e ele nunca vai tomar! (Entrevistado 2, São Cristóvão, novembro de 2009).

O surgimento do Movimento dos Atingidos da Reforma Agrária de Mercado comprova nossas análises. Mas, embora a conquista da medida provisória de renegociação, individualização das dívidas e da terra e a recuperação dos empreendimentos do Banco da Terra, Cédula da Terra e Crédito Fundiário expresse um avanço ainda se apresenta como ação pontual e solução protagonizada pelo mercado, este se

configura com um território do capital, cujo protagonismo dos camponeses nunca será permitido.

É imprescindível articular os diferentes movimentos socioterritoriais envolvidos na RAM à elaboração de uma pauta nacional e realização de ações políticas conjuntas que exerçam a devida pressão, para o que o governo brasileiro assumira a falência deste Programa mediante a anistia das dívidas, suspenda o Programa a fim de evitar o aprisionamento de mais camponeses pobres e sonhadores de terras e transfira a responsabilidade de acompanhamento, investimentos e manutenção dos empreendimentos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Estas proposições somente serão concretizadas no marco da afirmação profética de um de nossos camponeses entrevistados:

Mudava sabe como? Se tivesse uma pessoa de responsabilidade, que tivesse condições de juntar todos. Vamos se juntar todos, ou a gente se junta todos ou se não, não tem nada feito! (Entrevistado 1, Simão Dias, novembro de 2009).

## **BIBLIOGRAFIA**

- Alencar, Francisco Amaro Gomes de 2006 “O mercado de terras ou a terra como mercadoria no Ceará” em Sauer, Sérgio y Pereira, João Márcio (orgs.) *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado* (São Paulo: Expressão Popular).
- Arendt, Hannah 1998 *O que é política?* (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil).
- Banco Mundial 2002 “Llegando a los pobres de las zonas rurales. Washington, DC: Banco Mundial” em <<http://www.worldbank.org/rural>> Acesso 19 de junho de 2008.
- Barros, Flávia; Sauer, Sérgio e Schwartzman, Stephan (orgs.) 2003 *Os impactos negativos a política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial* (Rede Brasil).
- Brasil 1997 “Reforma agrária: um compromisso de todos” (Brasília: Presidência da República / SECOM) em <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/REFAGR.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/REFAGR.HTM)> Acesso 12 de agosto de 2008.
- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura 2005 *Documento base do 9º congresso dos trabalhadores e trabalhadoras rurais* (Brasília: CONTAG / FETAG / STR).
- Díaz, Laura Mota 2007 “Instituições do Estado e produção e reprodução da desigualdade na América Latina” em Cimdamore, Alberto D. y Cattani, Antonio David (orgs.)

- Produção de pobreza e desigualdade na América Latina* (Porto Alegre: Tomo Editorial / CLACSO).
- Fernandes, Bernardo Mançano 1996 *MST: formação e territorialização em São Paulo* (São Paulo: Hucitec).
- Marx, Karl e Engels, Friedrich s/d *A Ideologia Alemã* (Lisboa: Editorial Presença / Martins Fontes).
- Ministério do Desenvolvimento Agrário 1999 “Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um Novo Mundo Rural. Política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado” em <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=24>> Acesso 1 fevereiro de 2007.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário 2002 *Projeto crédito fundiário e combate à pobreza rural* (Brasília: MDA).
- Ministério do Desenvolvimento Agrário “Banco da Terra” em <<http://www.bancodaterra.gov.br/bt1.htm#bt1>> Acesso em 29 de março de 2002.
- Navarro, Zander 1998 “O projeto-piloto ‘Cédula da Terra’: comentário sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente” em <<http://www.nead.org.br>> Acesso 4 de abril de 2004.
- Pereira, João Márcio Mendes 2004 “O modelo de reforma agrária de mercado do banco mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados”, Dissertação no Mestrado em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro).
- Ramos Filho, Eraldo da Silva 2008 “Questão agrária atual: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de reforma agrária e reforma agrária de mercado (2003-2006)”, Tese de Doutorado em Geografia, Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita”, Campus de Presidente Prudente em <<http://www4.fct.unesp.br/nera/biblioteca.php>> Acesso 3 de outubro de 2008.
- Rosset, Peter 2004 “O bom, o mal e o Feio: a política fundiária do Banco Mundial” em Martins, Mônica Dias (org.) *O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resitência na América Latina, África e Ásia* (São Paulo: Viramundo).
- Sauer, Sérgio 2001 “A proposta de ‘Reforma Agrária de Mercado’ do Banco Mundial no Brasil” em <<http://www.abrarefaormaaagraria.org.br/artigo73.htm>> Acesso 4 de abril de 2004.

- Sparoveck, Gerd 2005 *Crédito fundiário e qualidade de vida no campo* (Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário / NEAD).
- Teixeira, Gérson 2004 “Crédito fundiário e combate à pobreza versus ‘Banco da Terra’: trocando o seis, por meia dúzia” em <<http://www.abrareformaagraria.org.br/artigo06.htm>> Acesso 4 de abril de 2004.



Gustavo Valdivia C.\*

## **(RE)TEJIENDO EL ESPACIO EN LOS ANDES**

### **Las sociedades agropastoriles del sur andino peruano frente al proyecto geográfico del neoliberalismo<sup>1</sup>**

#### **INTRODUCCIÓN**

*Un determinado mapa puede resultar si la región [el sur andino] es vista desde el capital mercantil, desde los puertos y las economías de exportación [...]. Ese mapa puede reflejar [...] la historia que efectivamente sucedió. ¿Pero es la única historia? ¿No hay otras? [...] si se trata de reformular el presente, sería necesario atender a otras alternativas y pensar qué mapa resultaría si esos mismos espacios fueran mirados desde el interior, en función de los intereses de los campesinos.*  
(Flores Galindo, 1988: 164-165)

\* Es parte del equipo del Programa de Prevención de Desastres y Gobernabilidad Local de Soluciones Prácticas-ITDG, Perú.

1 El siguiente artículo coloca en otro contexto de análisis algunas de las reflexiones elaboradas por el autor junto a Xavier Ricard en un estudio más amplio (Ricard y Valdivia, 2010).

En este artículo intentamos poner a prueba la hipótesis formulada por el recordado historiador Alberto Flores Galindo en el epígrafe de este texto. Para ello, analizamos las dinámicas de exclusión territorial que actualmente afectan a las sociedades pastoriles indígenas del sur andino peruano, desde una perspectiva interdisciplinaria que combina el *método geográfico* con el *método etnográfico*. En concreto, sobre la base de un cuerpo de elementos teóricos vinculados al proceso histórico de construcción social del territorio, examinamos las dinámicas territoriales de una comunidad de pastores indígenas quechuas ubicada en el corazón del denominado *ángulo muerto* de la región del sur andino.

El *ángulo muerto* suele ser definido así por representar a un área que históricamente se ha encontrado alejada de las dinámicas de articulación territorial promovidas a partir de la lógica de los intereses del gran capital y los ejes viales que le son funcionales (Hurtado et al., 1997a). Sin embargo, es en esta zona en donde se asientan las tradiciones de intercambio no mercantil y de producción más típicamente indígenas en el espacio sur andino.

A lo largo del texto mostramos que en esta región existen prácticas territoriales con gran densidad histórica, las cuales constituyen una forma ecológica, social y, por ende, territorialmente eficiente de ocupación del espacio y adaptación a la alta diversidad de la región sur andina. Sin embargo, si bien en la actualidad las prácticas territoriales indígenas son un elemento fundamental para la reproducción de estas poblaciones, su desaparición definitiva es, al parecer, inevitable en el marco del proyecto geográfico neoliberal.

En efecto, bajo el marco de las reformas neoliberales implementadas en los últimos años, se propone un nuevo modelo de ocupación del territorio que ha sido y es tradicionalmente ocupado por los pastores indígenas. Desde los inicios de la última década, el gran capital minero ha empezado a expandirse en el espacio altoandino peruano. También ha aumentado la demanda por el agua de las cuencas que nacen en las montañas, tanto de parte de la industria minera, como de parte de los *agricultores industriales de la costa*. Hoy, en suma, podemos sostener que el territorio del “ángulo muerto” es especialmente codiciado (Damonte, 2008).

Así pues, este nuevo proyecto geográfico exacerba las asimetrías históricas de la participación de los pastores en el circuito mercantil-capitalista de la lana. Más aun, la expansión de este modelo de ocupación del espacio, a diferencia del circuito comercial lanero, no deja lugar para la reproducción de las *sociedades pastoriles* porque estas no le resultan funcionales en ningún sentido. De este modo, todo indica que la expansión de este modelo implica, casi necesariamente, la desaparición de estas últimas.



El artículo está dividido en cuatro partes. En la primera, analizamos críticamente algunos aspectos centrales de la historia económica regional, considerando su impacto en las dinámicas territoriales. En segundo lugar, presentamos los principales elementos que constituyen la territorialidad de la población indígena quechua. En tercer lugar, contrastamos los puntos anteriores con los principales hallazgos de nuestro trabajo de campo. Finalmente, presentamos, a manera de conclusión, algunas reflexiones sobre los posibles escenarios que plantea esta temática.

### **MODERNIZACIÓN, (DES)INTEGRACIÓN REGIONAL Y NEOLIBERALISMO EN EL SUR ANDINO PERUANO**

Una de las principales características del territorio peruano es su alta diversidad geográfica debido, fundamentalmente, a la presencia del macizo montañoso de los Andes. En el caso específico de la región sur andina<sup>2</sup>, esta condición geográfica se vuelve más extrema porque los Andes se vuelven allí más altos y macizos, a la vez que son más intrincados y cercanos al mar (Flores Galindo, 1993: 248-249).

Esta geografía accidentada hace del sur peruano un espacio que dificulta el asentamiento humano y en el que abundan los obstáculos para las comunicaciones y los intercambios, y que, por tanto, no sea “un espacio homogéneo ni integrado” (Flores Galindo, 1993: 251). Esto sucede especialmente al interior de un espacio del sur andino, una zona fundamentalmente de *Puna*, ubicado al noroeste del departamento de Arequipa, el suroeste del departamento de Ayacucho y el sureste de los departamentos de Apurímac y Cuzco.

En esta área la cadena montañosa de los Andes es extremadamente accidentada y elevada en casi todo el territorio y concentra varios glaciares que son, a la vez, el origen de importantes ríos que discurren hacia el Pacífico como hacia el Atlántico. La lengua materna de la población de esta zona es principalmente alguna de las variantes dialectales del quechua.

Asimismo, es característico de esta zona encontrar los indicadores socioeconómicos más desfavorables en el país. Por ejemplo, de acuerdo con la información del Censo Nacional Agropecuario de 1994, el interior del sur andino se presenta la concentración más alta de los productores agrícolas más tradicionales del campo peruano<sup>3</sup>.

---

2 Flores Galindo sostiene que esta zona abarca el espacio comprendido al sur de una línea imaginaria que une a los departamentos peruanos de Ica y Apurímac. Esta zona se diferencia de los Andes del centro y del norte porque los Andes son más prominentes y macizos (Flores Galindo, 1993: 248).

3 Estos son representados en el Censo Agropecuario de 1994 bajo la categoría de productores que destinan más del 80% de su producción para el autoconsumo.

Asimismo, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es en la zona tradicionalmente dedicada al pastoreo de camélidos sudamericanos del sur andino en donde se concentra la porción de territorio contiguo más grande con los índices más bajos de Desarrollo Humano a nivel nacional en la actualidad.

Como vemos, en la actualidad, el sur andino constituye un ejemplo paradigmático de desigualdad regional y de división estructural entre los sectores *modernos* y *tradicionales* de la economía peruana. Sin embargo, no es posible explicar la situación de exclusión territorial de esta región tomando en cuenta únicamente a las condiciones geográficas extremas que la caracterizan. Por el contrario, para comprender el proceso de construcción social del territorio en el sur andino es fundamental, por lo menos, considerar a la historia socio-económica reciente.

Es en este sentido que el historiador Alberto Flores Galindo sostuvo que el sur andino como *región* es, en realidad, un “producto del siglo XIX” (Flores Galindo, 1988: 154). Bajo este enfoque también nos es útil retomar lo señalado por Thorp y Bertram, cuando sostienen que “la historia económica post-colonial del Perú puede ser vista como una serie de grandes ciclos de exportación” (Thorp y Bertram, 1985: 4). Esto es particularmente notorio en el caso del sur andino, especialmente a partir del año 1834, en el que se da el inicio de las exportaciones de lanas del Perú hacia Gran Bretaña, y que llevó al sur del Perú a convertirse en una economía predominantemente exportadora de lanas.

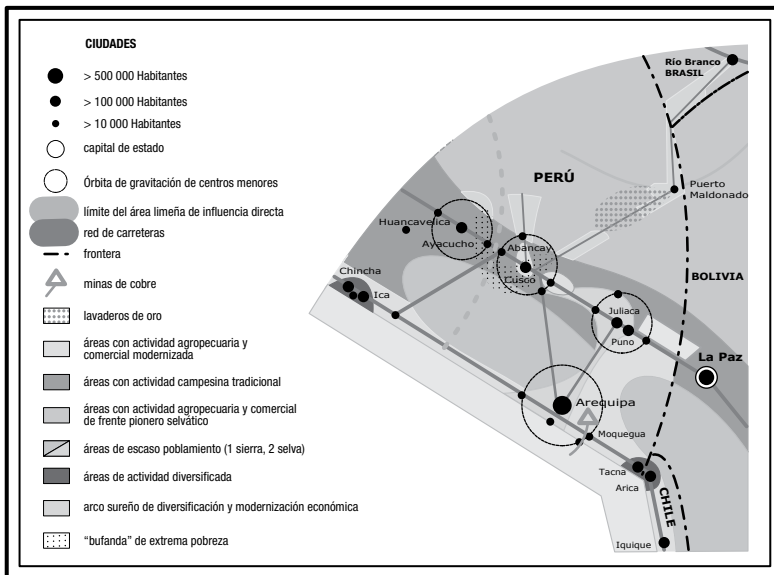
En la práctica, el inicio de este ciclo de exportaciones de materias primas andinas condujo a que se estableciera un complejo sistema de acopio de lana, conformado por intermediarios de distintos niveles, que permitían trasladar y comercializar la fibra desde las comunidades de pastores ubicadas en las zonas más altas y menos accesibles del sur andino, hacia las casas comerciales ubicadas en la ciudad de Arequipa. Posteriormente, el desarrollo y consolidación de este circuito comercial llevó a la construcción de una red ferroviaria, a partir de 1872, que permitió el traslado de la lana con mayor facilidad, tanto hacia las casas comerciales como hacia el puerto para su exportación a Inglaterra.

Si bien en la mitad del siglo pasado se instalaron las principales empresas de transformación de la lana de alpaca que perduran hasta hoy en el Perú, a saber: Michell y Cía. (1946), Grupo Inca (1950) y Productos del Sur (1954), los resultados de esta forma de articulación del territorio se expresan hasta hoy de manera clara en la segmentación que existe en el interior del territorio, en cuanto a la forma en que se ha ocupado el espacio, las condiciones de vida de la población y en las características de las economías del área de estudio.

La lógica de articulación de este peculiar circuito comercial llevó a que esta región se convirtiera, como han señalado Burga y Reátegui (1981), en un territorio de extracción de capitales, mas no de su realización. Una muestra de ello es que, en la actualidad, los centros urbanos más importantes de esta región, así como la red carretera que los articula, se concentren únicamente en un área pequeña del territorio.

Tomando en cuenta los elementos descritos, ha seguido siendo útil explicar las dinámicas del territorio del área de estudio bajo el esquema de la "T andina". Así, bajo este esquema, es posible diferenciar claramente dos zonas al interior del territorio del sur andino. La primera, la zona localizada en el área próxima a las carreteras, que presenta, en general, niveles más avanzados en términos de la modernización de sus procesos productivos, una mayor calidad y concentración de servicios públicos y, por tanto, mejores condiciones de vida para su población. La segunda, una zona de gran superficie, casi aislada de este circuito, con una población mayoritariamente indígena, dedicada casi exclusivamente a la producción campesina o ganadera extensiva tradicional, que concentra los niveles más bajos en las condiciones de vida de la región.

**Gráfico 1**  
"La T andina": dinámicas del sur peruano y regiones fronterizas



Fuente: Hurtado et al. (1997: 185)

Este modelo de ocupación del territorio ha seguido consolidándose en los años recientes, en los que el Perú no ha sido ajeno al ámbito de aplicación de las *reformas de segunda generación*, es decir, aquellas que pretenden consolidar el ajuste estructural y las reformas económicas introducidas por el Consenso de Washington. Concretamente, se ha venido impulsando una serie de reformas que vienen dando forma a un nuevo discurso del cual se desprende una abundante cantidad de propuestas vinculadas con la reforma del Estado, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad, entre otros aspectos (Santiso, 2001).

Como es sabido, estas reformas son posteriores a las producidas en el marco del Ajuste Estructural que a partir de 1990 redefinieron el rol del Estado en el Perú. En el caso del sector rural, las reformas del Ajuste Estructural han tendido hasta ahora a beneficiar a los grandes productores, orientados a la agroindustria y agroexportación, asentados en la costa, a la vez que ha perjudicado a los pequeños y medianos productores que producían para el autoconsumo y para el mercado local, asentados principalmente en la Sierra (Crabtree, 2002: 143; Eguren, 2003: 5-6; 2006: 51).

De tal modo, el reforzamiento de este modelo de modernización del campo que depende de la exportación no ha hecho sino aumentar el distanciamiento entre el sector agroexportador y los demás productores rurales de las otras regiones, y, como consecuencia, el número de pobres ha aumentado (Eguren, 2006; González de Olarte, 1998). Así pues, en la actualidad la pobreza en el Perú se concentra de manera abrumadora en la sierra rural. Según los últimos datos disponibles, en el 2009 el 53.4% de la población de la Sierra era pobre y el 23.8% era extremadamente pobre (Inei, 2009).

Otro de los principales efectos de las reformas neoliberales en el espacio rural en general, y en el sur andino en particular, ha sido la entrada de grandes corporaciones extractivas multinacionales en el país. Como señala Eguren, en el año 2001 el 40% de las comunidades campesinas en el Perú se encontraban dentro de las áreas de influencia de las actividades mineras. Esta situación, no ha estado libre de conflictos en torno: a) al mismo uso de las tierras; b) el uso del agua; c) las externalidades ambientales; y c) los beneficios económicos de la actividad minera. Como es de esperarse en este contexto neoliberal, el Estado se encuentra fuertemente sesgado a defender los intereses de la actividad minera, en contra de la actividad agropecuaria (Eguren, 2006).

Es así que, en el país, estas dinámicas globales se entrecruzan con una nueva etapa del proceso de modernización, caracterizada esta vez por la expansión de las industrias extractivas y un aparente proceso

de democratización del Estado (cfr. Bebbington, 2007). En el caso de los espacios rurales peruanos, las reformas han tenido efectos contundentes al punto que Anthony Bebbington sostiene que se ha producido una *redefinición territorial*; es decir, que se han modificado significativamente los elementos fundamentales sobre los cuales reposa el territorio (Bebbington, 2007: 300-304).

En este proceso se inscribe el Plan Nacional de Desarrollo Territorial 2004-2013. Este documento oficial recoge la estrategia de articulación territorial para los próximos diez años en el Perú. Como veremos, para el caso del sur andino peruano, esta propuesta de ocupación del territorio se entrelaza con las históricas condiciones de marginación que han afectado a la población indígena y, particularmente, a la dedicada al pastoreo de camélidos.

La propuesta de ocupación del espacio sur andino peruano contenida en el PNDT sostiene como premisa básica que la organización y los sistemas productivos indígenas son ineficientes económicamente hablando y, por tanto, descartables. Esto al menos en comparación con los sistemas de la agricultura industrial de la costa o la gran industria minera. En efecto, en el PNDT se plantea un importante plan de inversiones que, en la práctica, refuerza la ocupación del espacio del sur andino recogida en el modelo de la T andina y, con ello, paradójicamente, su (mayor) fragmentación.

En rigor, las principales inversiones proyectadas para esta región buscan articular el territorio del sur andino, sobre la base de cuatro criterios y subzonas específicas. En primer lugar, para el caso de la costa sur, el mencionado plan busca articularla a través del plan de inversiones destinado para el denominado Eje Agroindustrial Costa Sur. En este caso, se resalta el carácter agroindustrial y pecuario de las actividades económicas de esta subzona y, consecuentemente, su “dependencia significativa en relación a los recursos hídricos” (Grupo Propuesta y CND, 2003). En tal sentido, para esta subzona se privilegia la inversión en infraestructura de riego para el desarrollo y fortalecimiento de la agricultura de agroexportación (que usa casi exclusivamente agua proveniente de las cuencas altoandinas). Para ello, el plan estima una inversión necesaria en infraestructura pública (principalmente en proyectos de irrigación) del orden de US\$ 873 millones y en inversión productiva de US\$ 319 millones (mayormente para financiar la reconversión agrícola).

Este plan, también prevé desarrollar el “corredor energético bioceánico centro-sur”, el cual consiste en la construcción de ramales al gasoducto que transporta el gas de Camisea hacia Lima y la costa, hacia otros centros urbanos como Abancay, Cuzco, Ayacu-

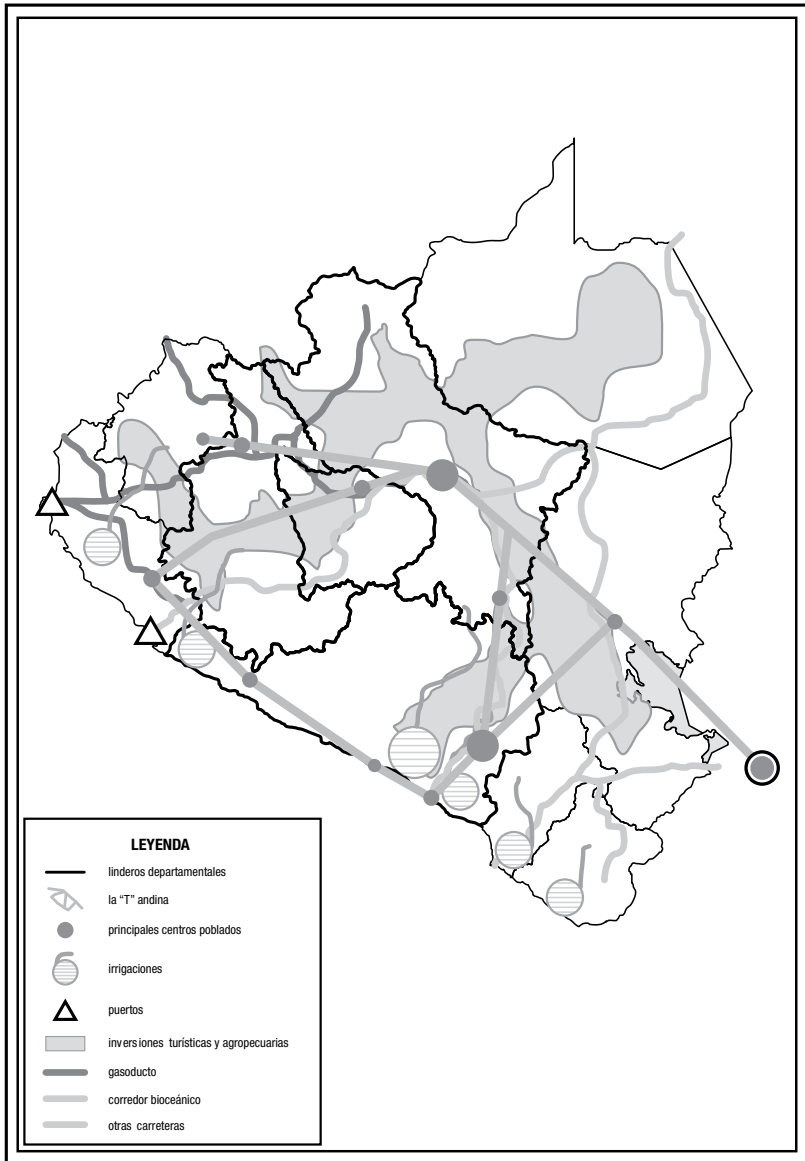
cho, etc., para que estos puedan tener acceso a este tipo de combustible. Para lograr eso, el plan prevé una inversión en infraestructura pública del orden de US\$ 992 millones (la mayor parte destinada para la construcción de los gasoductos) y una inversión productiva de US\$ 9540 millones (destinada, principalmente, para el tratamiento del gas).

Asimismo, el plan desarrolla los alcances del Corredor Bioceánico Sur-Oriente, que consiste, básicamente, en la construcción de la carretera Interoceánica o Bioceánica aún en construcción. Se trata de un proyecto que, a través de la construcción y rehabilitación de un total de 2603 km de vías terrestres que vinculan el Estado Amazónico de Acre en Brasil con las ciudades porteñas de Ilo, Matarani y San Juan de Marcona en la costa meridional del Perú, busca la integración regional andina entre Perú y Brasil, a través de la dinamización del intercambio comercial entre ambos países. Para ello, será necesaria una inversión en infraestructura pública de aproximadamente US\$ 1023 millones (destinados principalmente para la construcción de los diferentes tramos de las carreteras) y una inversión productiva del orden de US\$ 1294 millones (principalmente para la explotación minera).

Finalmente, este mismo plan prevé un conjunto de inversiones en la parte altoandina del área de estudio para consolidar el Circuito Sur Altiplano, para el cual se propone casi de manera exclusiva un conjunto de inversiones orientadas en lo fundamental “al desarrollo macro regional a través del apoyo prioritario a las actividades relacionadas con el turismo” (Grupo Propuesta y CND, 2003: 61). Así pues, se busca integrar turísticamente al Cuzco —principal centro turístico del país—, con las ciudades de Arequipa, Puno, Nazca, así como el valle del Colca, Apurímac y Ayacucho, además de algunas de la Amazonía. Para ello, se necesita invertir en infraestructura pública alrededor de US\$ 1027 millones (para la construcción y ampliación de aeropuertos e infraestructura de saneamiento) y US\$ 1818 millones en inversión productiva (casi enteramente en infraestructura hotelera)(ver mapa 1).

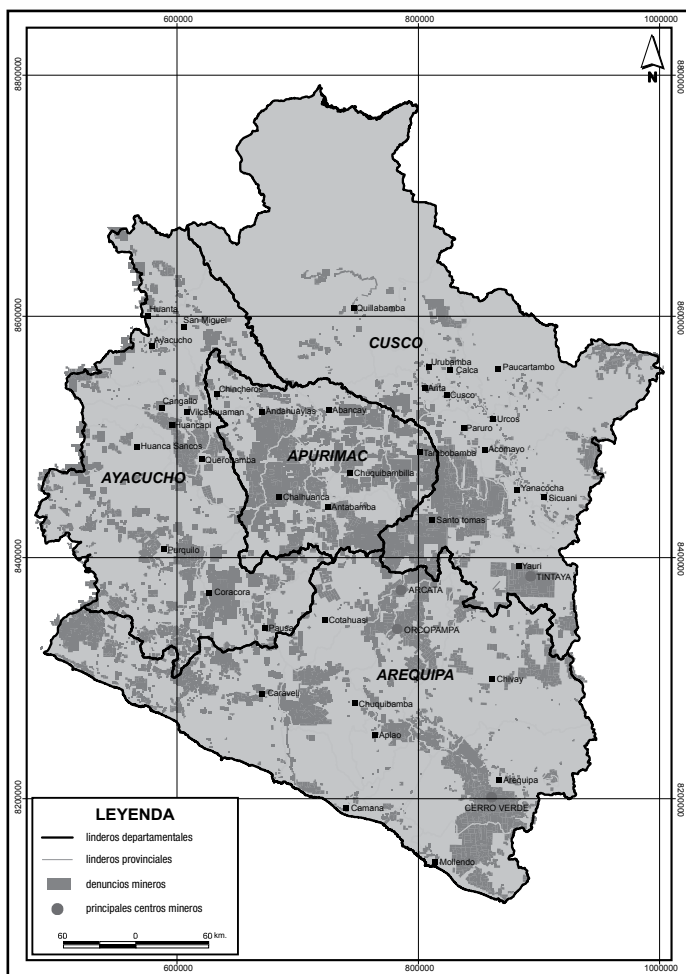
Por otra parte, una tendencia reciente que parece reforzar en la actualidad el carácter extractivo que históricamente los principales actores políticos y económicos le han asignado al área de estudio, es que frente al mantenimiento de los sistemas tradicionales agrícolas en la zona, a partir de las reformas económicas implementadas por los diferentes gobiernos peruanos desde los años noventa, se ha dado una fuerte expansión de la actividad minera en el área de estudio (Damon-te, 2008), tal como puede apreciarse en el mapa 2.

**Mapa 1**  
Principales inversiones para el sur del Perú previstas en el Plan Nacional de Inversión Descentralizada 2005-2014



Fuente: Ricard y Valdivia, 2010.

**Mapa 2**  
Zonas bajo concesión minera en el área de estudio



Fuente: Ricard y Valdivia, 2010.

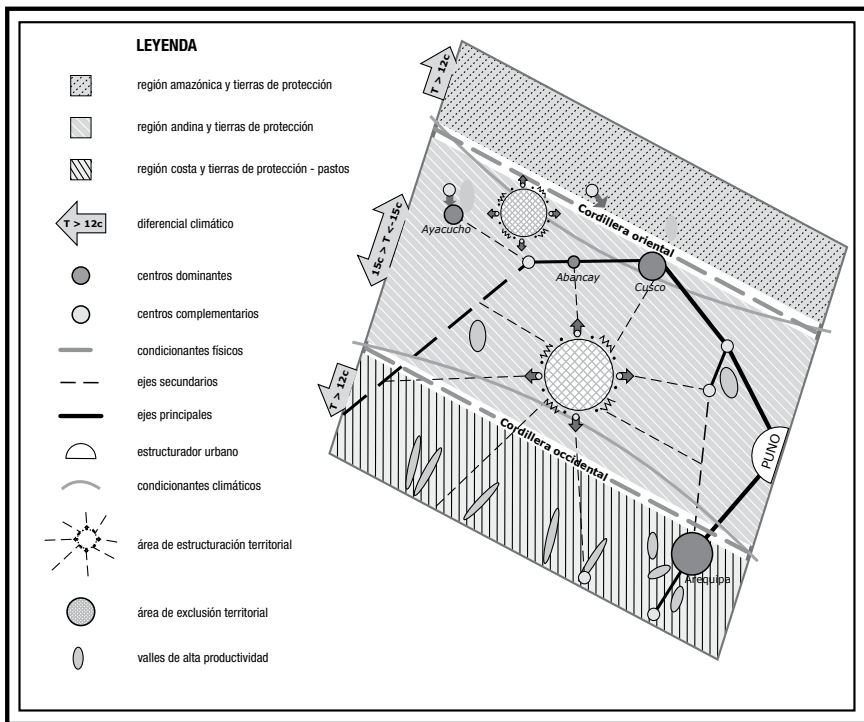
Esto, como vemos, incorpora actualmente algunas modificaciones en las dinámicas territoriales. En primer lugar, podemos observar cómo es que los corredores económicos y el sistema carretero siguen dejando un espacio desarticulado en el corazón de esta región, mayoritariamente conformada por las denominadas “tierras de protección”, es decir, aquellas que no reúnen las condiciones ecológicas consideradas



por el CND como mínimas requeridas para cultivo, pastoreo o producción forestal, y de pastos. De tal modo, bajo este enfoque, se constituye un “sector cero” al interior de este espacio, es decir, el sector de exclusión al que no alcanzan las redes de infraestructura vial y de los servicios básicos del Estado.

De este modo, se hace visible en este nuevo modelo un “sector cero”, que representa el espacio agreste y aparentemente no habitado y sin dinámica territorial alguna, ubicado en el corazón de esta area y, también, cerca del límite con la Amazonía, pero del que sí se extraen recursos para los centros urbanos más importantes, ya no solo de la región, sino de la economía mundial en general. Se consolida así, en las orientaciones del PNDT, una orientación extractiva mucho más intensa que la actual, que puede ser esquematizada tal como se muestra en el siguiente gráfico:

**Gráfico 2**  
El modelo de articulación del “Sector Cero”



Fuente: Ricard y Valdivia, 2010.

De este modo, pues, se hace evidente la existencia de una mirada particular sobre el territorio de esta región, desde la cual se obvió el hecho de que el territorio es también “vacíos y extensiones poco pobladas” (Dollfus, 1991: 126) y se termina proponiendo, por el contrario, una división productiva del área de estudio en la que se promueve la actividad agrícola de gran escala en las zonas de la costa, mientras que las zonas altoandinas quedan relegadas como zonas de paso de materias primas o, en el mejor de los casos, como receptoras de turistas.

### **EL MODELO INDÍGENA DE APROPIACIÓN DEL ESPACIO: EL CONTROL VERTICAL DE UN MÁXIMO DE PISOS ECOLÓGICOS**

Como hemos visto, el esquema anterior no reconoce ninguna importancia significativa para la ocupación del territorio a las dinámicas que ocurren fuera del eje de articulación de la zona de influencia de las principales carreteras del sur andino. Esta mirada sesgada afirma que esta zona es un espacio vacío.

Sin embargo, a lo largo de la historia, en el sur andino se evidencia una ocupación dinámica y muy eficiente del territorio. Recordemos que se estima que la primera ocupación humana de esta zona se remontaría a 12.000 años (Grosjean et al., 2007). Esta articulación trasciende ampliamente el simple intercambio económico y más bien se caracteriza por integrar en una misma lógica simbólica y de adaptación a un conjunto de diversas prácticas culturales, económicas, técnicas, sociales, lingüísticas y políticas.

En el caso específico de las sociedades pastoriles andinas, algunos estudios muestran que si bien los pastores han estado participando en el mercado de lanas por más de un siglo, varias características de su sistema cultural prehispánico se han mantenido vigentes y visibles hasta la actualidad (ver Ricard, 2007; Sendón, 2004).

Para visualizar las dinámicas de esta ocupación y articulación del territorio, es útil remitirnos al concepto de *manejo de un máximo de pisos ecológicos* propuesto por John Murra desde la etnohistoria<sup>4</sup>. En su análisis de la economía prehispánica de la sierra sur del Perú (1975), Murra plantea que el sistema de ocupación de los Andes prehispánicos se basaba en la ocupación de diferentes grupos de población que, asentados alrededor de un núcleo ubicado en tierras altas, controlaba, a través de un sistema de enclaves llamado “archipiélagos verticales”, zonas en diferen-

---

4 Es a partir de estos aportes pioneros de Murra que los estudios llevados a cabo desde otras disciplinas como la geografía (Pulgar Vidal, 1981), la antropología contemporánea (Flores Ochoa, 1977; Millones y Tomoeda, 1980), la Historia (Rostworowski, 2004) y la arqueología (Browman, 1984; Brush, 1977), dan razón a Murra, puesto que demuestran la vigencia de las prácticas sociales y productivas de “control” de pisos altitudinales y de zonas de producción, mediante dos modalidades principales: el *control directo* y el *indirecto*.

tes microclimas distantes unas de otras, las cuales podían encontrarse a más de un día camino, tratando así “de controlar y abarcar con la gente a su disposición la mayor cantidad de pisos ecológicos” (Murra, 1975: 50).

Cuando los territorios involucrados en este vaivén de productos están situados (tanto geográfica como socialmente) a una distancia que impide el *control directo*, entonces se recurre al *control indirecto*, el cual puede subdividirse en dos grandes tipos: el *control mediante alianza*, por un lado, y el *intercambio de productos* (mediante trueque u otra forma de intercambio comercial), por el otro.

De este modo, trátese entonces de *control directo* o de *control indirecto*, puede decirse que el objetivo multiseccular —que comparten tanto las sociedades agrícolas de valles cálidos y templados como las sociedades pastoriles de tierras altas— de abastecimiento de productos variados provenientes de distintos pisos ecológicos, e incluso de distintas zonas agroecológicas, ha exigido constituir una amplia red de transporte e intercambios, que articula porciones de territorio discontinuas y dispersas, que pueden ser distantes entre sí por varios centenares de kilómetros.

Es evidente que debido a la aplicación de políticas específicas, incluso desde la época colonial, el acceso al máximo de pisos ecológicos para el autoabastecimiento ha sido cada vez más limitado para la población indígena. Sin embargo, varios autores muestran que muchos de los rasgos de las formas de transacción comerciales y apropiación del territorio prehispánicos seguirían presentes, inclusive, aunque de manera solapada, en las relaciones mediadas por dinero en las que participan los pastores, con campesinos de diferentes zonas agroecológicas del sur andino, en la actualidad (Flores Ochoa y Aguilar Meza, 1988; Inamura, 1986; Manrique, 1992; Medinaceli, 2005; Rostworowski, 1999)<sup>5</sup>.

En concreto, estas prácticas consisten normalmente en adquirir productos en zonas diferentes al núcleo de origen a través del trueque y se caracterizan por a) “el movimiento de recursos tradicionales andinos, de acuerdo con antiguas estructuras de oferta y demanda ecológicamente determinadas”; b) “el transporte por medio de la llama”; y c) “un sistema de intercambio que depende *solo parcialmente* del uso del dinero” (Custred, 1974: 252-253; énfasis propio).

Esto no significa en absoluto que el mundo comunal indígena quechua no tenga contacto con el mercado o con sistemas de producción no agrícolas. Por el contrario, los comuneros también participan en una

---

5 Autores como Contreras (1987) plantean que la aparición y localización de ferias y mercados en el espacio andino correspondería, en buena medida, no solo a los intereses de la economía colonial en el campo sino, más bien, a “una respuesta a la ruptura del autoabastecimiento tradicional”, permitiendo así de alguna forma el deseado “control de un máximo de pisos ecológicos” (Contreras, 1987: 52).

“serie de actividades de intercambio complementarias y paralelas a la actividad agrícola” (y pastoril, diríamos nosotros) (Malengreau, 1974: 172).

En este sentido, consideramos central el trabajo de Golte y De la Cadena (1983) para abordar este complejo proceso. En este famoso artículo, estos autores analizaron el proceso de la reproducción de las comunidades indígenas andinas articuladas al mercado. Entre otros hallazgos, destacan que en realidad dicha articulación se produce de forma *parcial*. Es decir, una parte de los factores que los comuneros emplean para su reproducción provienen del *mercado general*, y otra del *sistema de intercambio e interacción no mercantil* (Golte y De la Cadena, 1983: 1-3).

Hasta hoy, en el sur andino, las dinámicas de ocupación del territorio responden también con gran precisión a lo descrito. En principio, las prácticas territoriales de la población de esta zona tienden a articular el territorio en función a ejes que abarcan la mayor cantidad de zonas agroecológicas posibles. De este modo, la apropiación del espacio de parte de los pastores tradicionales, se realiza sobre la base de una compleja interrelación con las diferentes ecologías de la zona. Esto implica el manejo de una amplia red de relaciones sociales que permiten el acceso, a través del transporte e intercambio no monetario, a productos de diferentes zonas agroecológicas, lo que configura una suerte de malla (de caminos y de lazos sociales) y que es una característica del espacio surandino.

### **LAS DINÁMICAS TERRITORIALES AL INTERIOR DEL ÁNGULO MUERTO: EL CASO DE LA COMUNIDAD DE CCALACCAPCHA**

La comunidad de Ccalaccapcha (distrito de Oyolo, de la provincia del Páucar del Sara Sara, en la región Ayacucho) es una comunidad ubicada sobre los 4300 msnm y dedicada exclusivamente a la crianza extensiva de camélidos sudamericanos domésticos (llamas y alpacas) y ovinos. En esta comunidad, debido a la gran altitud, no es posible la agricultura.

En esta comunidad viven alrededor de 100 familias que conforman una población aproximada de 600 habitantes. Sin embargo, el asentamiento poblacional es bastante disperso, lo que hace que sea necesario caminar por lo menos 25 minutos para poder visitar al menos dos viviendas. Esto se da debido a las necesidades que tiene el ganado de contar con grandes extensiones de pasto, así como a las características topográficas de la zona.

Todas las familias nucleares cuentan con un rebaño, el cual es cuidado por todos sus integrantes. En promedio, cada familia cuenta con 100 alpacas, 20 llamas y 40 ovejas. La lana que extraen de las alpacas cada año, normalmente la venden a dos tipos de pequeños comerciantes: uno que vive en la comunidad, tiene una tienda de abarrotes y traslada la lana acopiada para revenderla en la ciudad de Espinar, en Cuzco; y otro, procedente de Espinar, que acude en un camión para llevar mercadería a la comunidad cada cierto tiempo.

Entre las principales fuentes de ingreso de las familias alpaqueras se destaca el procedente de la venta de lana. En promedio, un comunero obtiene 250 libras de lana cada año. En el 2008 esta se cotizó, en la comunidad, al precio (promedio) de S/. 8 (US\$ 2,6) por libra. Es decir, por su producción de todo el año, un comunero promedio obtuvo S/. 2000 (US\$ 666), lo que representa un ingreso mensual de menos de S/. 167 (US\$ 56) por mes. Sin embargo, no toda la lana es vendida. Normalmente reservan un poco para tejer ondas, sacos, cuerdas y mantos.

Los pastores, además, ocasionalmente venden la carne y el cuero de sus animales, especialmente de las ovejas, alpacas y llamas que pasan los 6 años de edad. Así también, casi todas las familias son beneficiarias del programa estatal de alivio a la pobreza, Juntos, que entrega S/. 100 (US\$ 33) mensuales a cada familia. Finalmente, una forma adicional de complementar los ingresos de esta población es la participación ocasional como mano de obra en trabajos de mantenimiento y limpieza de las carreteras que pasan por las comunidades, contratada por la municipalidad distrital o la empresa de transmisión de electricidad. Según se nos indicó, los pastores obtienen entre S/. 8 y S/. 10 (US\$ 2,7 y US\$ 3,3) por día de trabajo en estas actividades.

Por otra parte, al interior de las viviendas, comúnmente de piedra y con techos de paja, en Ccalaccapcha, es común encontrar grandes costales que guardan provisiones de papas, maíz, chuño, cebada, frutas y trigo para todo el año. Sin embargo, estos alimentos, que unidos a la carne de alpaca y cordero son parte de la dieta cotidiana tanto de los pastores como de los campesinos, son producidos en diversas y lejanas localidades. Estos no son vendidos en las pequeñas tiendas de estas localidades, sino que, normalmente, son intercambiados mediante el trueque con campesinos en diferentes valles agrícolas ubicados a varios días de camino, a los que los pastores viajan llevando caravanas de llamas cada año.

Así pues, cada año, todos los jefes de familia de la comunidad campesina de Ccalaccapcha se dirigen en caravanas conformadas por 2 a 4 personas, llevando entre 10 y 70 llamas, y caminando durante 2 a 10 días, a diferentes lugares ubicados en diferentes zonas agroecológicas en los alrededores de su comunidad. Es a través de estos viajes interzonales que realizan en diferentes periodos del año, que los comuneros consiguen una fracción importante de los alimentos necesarios para su alimentación y la de su familia. En estos intercambios, el dinero interviene limitadamente, articulándose de una manera muy compleja con la economía del trueque.

En efecto, los pastores de Ccalaccapcha viajan a la comunidad campesina de Saylla (distrito de Huaynacotas, provincia de La Unión, región Arequipa) en busca de frutas; asimismo, lo hacen a la comunidad campesina de Huarhua (distrito de Pampamarca, en La Unión, Arequi-

pa) en busca de sal; y al distrito de Huaquirca (provincia de Antabamba en la región Apurímac) en busca de papas y chuño<sup>6</sup> (ver mapa 3).

Todos estos viajes se realizan anualmente, sincronizando los calendarios alpaquero y agrícola. Para ello, es importante que las comunidades agrícolas establezcan una fecha única de cosecha en simultáneo al interior de la comunidad, ya sea en los terrenos rotativos o de uso intensivo. Luego difunden la fecha acordada para conocimiento de los pastores de las comunidades con las que se tiene el vínculo de intercambio, para que estos últimos puedan programar sus viajes en función a ella.

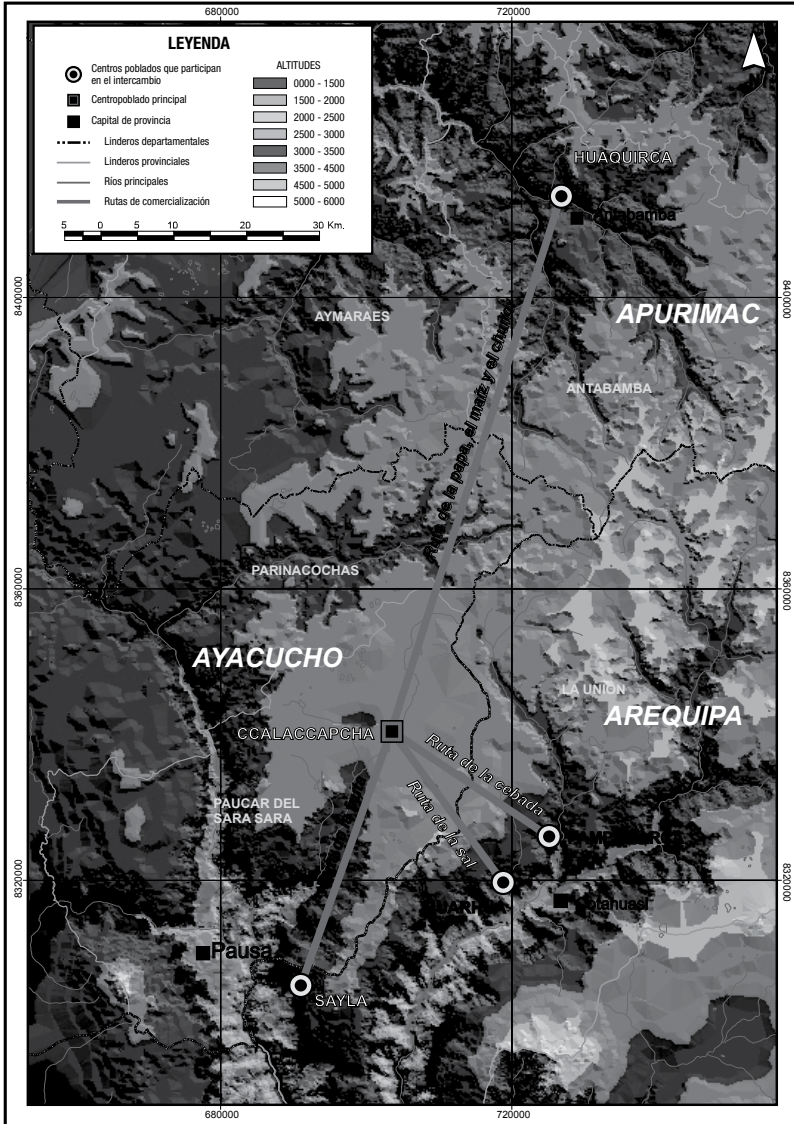
Normalmente existen tasas de cambio de productos que se mantienen invariables en el tiempo y desvinculadas de las variaciones del valor de los productos en el mercado, por lo que no es necesaria una negociación previa para que se produzca un “precio de equilibrio” que permita la realización del intercambio. Este es el caso del intercambio de productos que podemos llamar “tradicionales”. Por ejemplo, de carne y sal por papas y maíz. Sin embargo, los pastores también suelen llevar algunos productos manufacturados que adquieren en las tiendas de sus comunidades que intercambian a un precio que fijan mediante una negociación en el sitio. Este es el caso de productos como el azúcar, los bálsamos con propiedades medicinales, etc. Es por ello que los viajes a las minas de sal se realizan con mayor frecuencia en los meses previos a la cosecha en las comunidades agrícolas.

Por otra parte, es interesante el hecho de que, en el caso de los campesinos de Huaquirca, estos también vendan su producción de papas y maíz a diferentes compradores mayoristas que visitan la zona en el tiempo de la cosecha, y que luego revenden en los grandes mercados de las ciudades cercanas. Por lo tanto, el precio en efectivo suele variar cada año según la ventura de la cosecha. Así, en 2007, por ejemplo, el precio de una arroba de papas (12,5 kilos aproximadamente) era de S/. 5 cuando la compra era con dinero y, en 2008, debido a que fue un año de mala cosecha, el precio fue de S/. 7 por arroba. Sin embargo, es sorprendente que, a pesar de esa variación en el precio de la papa en el mercado, no se haya producido ninguna variación en las proporciones de cambio mediante el trueque con sal. Así, durante los dos años, y durante todos los que nuestros entrevistados tenían recuerdo, la tasa de cambio fue de 1,5 arrobas de papa a cambio de una arroba de sal.

---

6 Nos fue señalado que, alrededor de 15 años atrás, era común que los pastores se dirigieran con caravanas de llamas a la localidad de Arcata, en la provincia de Condesuyos, en Arequipa, y a la provincia de Espinar, en Cuzco, para efectuar la venta la lana de alpaca. Sin embargo, en la actualidad, ambas rutas son recorridas a bordo de un camión que una vez por semana presta el servicio de transporte público a lo largo de esa ruta, además de proveer de mercancías manufacturadas a la comunidad.

**Mapa 3**  
Ccalaccapcha: Red de rutas comerciales articuladas por el transporte con llamas en la actualidad



Fuente: Ricard y Valdivia, 2010.

Además de sus viajes de trueque, los pastores de Ccalaccapcha se trasladan hacia la provincia de Camaná, Arequipa, en donde trabajan como asalariados agrícolas en la siembra del arroz, para complementar sus ingresos durante los meses de julio y agosto. Asimismo, algunas veces al año, los pastores viajan a la provincia de Espinar, Cuzco, y al distrito de Cotahuasi, provincia de la Unión, Arequipa, para abastecerse de productos manufacturados y realizar trámites ante la burocracia estatal.

El conjunto de viajes interzonales que hemos descrito, al igual que las otras actividades comerciales que se encuentran articuladas a ellos, nos muestran dos tipos de redes de intercambio, no necesariamente excluyentes, en las que participan los pastores. En primer lugar, existen intercambios que suceden directamente entre productores —ya sean pastores, campesinos o artesanos— en los que el valor de uso de los objetos intercambiados es el que determina el valor que rige las transacciones. En ellos, normalmente, las transacciones se rigen a través del sistema del trueque y bajo normas de reciprocidad.

Por otra parte, también se dan los intercambios mercantiles entre los pequeños productores directos y comerciantes, en los que el precio es determinado a partir del valor de cambio de los productos intercambiados.

Con todo, a lo largo de las comunidades visitadas, el dinero casi se encuentra despojado de su función como medio de cambio para el intercambio entre campesinos y pastores. Preferentemente, se realiza el trueque de productos agrícolas por otros productos como la sal o los abarrotos, siendo solo necesario el dinero para la adquisición de estos en aras de que sea posible el intercambio.

Los viajes interzonales de intercambio realizados por los pastores de esta zona no solo son posibles gracias a las relaciones sociales que permiten los flujos de productos, sino, adicionalmente, a la existencia de una infraestructura vial fundamental para el desarrollo de estos. No nos referimos únicamente a las carreteras formales sino, además, a la vasta red de caminos de herradura que atraviesa esta zona, tal como pudimos comprobarlo en nuestros recorridos con las caravanas de llamas. Estos caminos articulan cada comunidad e, incluso, cada hogar, con diferentes centros poblados en los cuales los pastores pueden obtener algún producto o servicio no disponible en su comunidad.

Todo ello permite pues, que la comunidad de Ccalaccapcha mantenga una dinámica intensa de articulación con el resto del territorio del sur andino peruano. Así, se pone de manifiesto una lógica muy particular que permite articular activamente, mediante una red sumamente compleja de relaciones y caminos, a una pequeña comunidad del sur andino peruano con una serie de comunidades, centros poblados y mercados, con lo cual su población puede acceder a una amplia gama



de productos necesarios para su sobrevivencia. En un ámbito bastante extenso, que desborda largamente los límites impuestos por la demarcación política formal en todos sus niveles.

### **A MANERA DE CONCLUSIÓN: DOS PROYECTOS GEOGRÁFICOS EN CONFLICTO**

Hemos visto que existe una clara continuidad territorial e histórica entre los enclaves históricos de la economía del sur andino, y el actual proyecto geográfico que impulsan las reformas neoliberales en el Perú. En efecto, este proyecto propone un tipo de ocupación que ve al territorio surandino como un espacio vacío, únicamente útil para la extracción de renta minera y agrícola, principalmente.

Sin embargo, como hemos mostrado, si bien existen ejes de integración regional vinculados a los procesos propios de la modernización de la sociedad del sur andino peruano (los cuales configuran un circuito que denominaremos “formal”), en esta zona también existen formas ancestrales de ocupación del territorio y ejes de articulación que las poblaciones indígenas reconocen y consideran viables y actuales (que determinan un circuito “informal”). Estos ejes no son reconocidos porque estas poblaciones no tienen una presencia notoria en la esfera pública del país.

Así pues, este modelo se sostiene bajo los mismos criterios que han caracterizado históricamente las relaciones entre los diferentes grupos sociales que interactúan en el sur andino.

De tal modo, la construcción social del territorio en el sur andino se produce en una compleja trama de relaciones y escenarios en los que las diversas condiciones socioculturales de los sujetos sociales y las asimetrías en su posicionamiento político no son ajenos a ella.

Al ser combinados, el circuito formal y el informal nos remiten la imagen compleja de un sur andino donde las zonas más aisladas se articulan con el resto del territorio regional y nacional. Los circuitos caravaneros nos permiten aprehender el territorio surandino peruano de una manera distinta. Nos sugieren la existencia de corredores económicos y sociales que pasan inadvertidos si consideramos tan solo la red de carreteras y de mercados formales que conforman el modelo propuesto por el PNDT.

El circuito informal se desarrolla en los márgenes de, y en el espacio descuidado por, el circuito formal, conformando así dos *modos de interacción* particulares. El primero implica, además, la existencia de una densa red de estructuras sociales basadas en el reconocimiento mutuo de la exclusividad ecológica que caracteriza a cada uno de los grupos de productores que participan complementariamente en él, y que, del cual, “ninguno intenta separarse” (Paerregaard, 1994: 218).

Es así que los intercambios interzonales descritos constituyen un elemento importante en la construcción de la vida social en y entre los diferentes pueblos, integrando la región y donde se desplaza aún hoy, a través de circuitos alternativos, una cantidad importante de bienes y personas.

Por otra parte, la esfera no mercantil no solo es un espacio de flujo de bienes, servicios y fuerza de trabajo, sino que estos flujos se “dan sobre canales sociales y rituales preestablecidos que les quitan eventualidad, y los organizan en un sistema complejo de obligaciones de los grupos sociales con la naturaleza, de grupos con grupos, de personas con grupos, de personas con personas.” (Golte y De la Cadena, 1983: 32). De tal modo, tanto la división del trabajo como las equivalencias del intercambio buscan la reproducción de la economía local y regional, al integrarse estas unidades luego a un sistema de interacciones económicas, sociales y rituales con otras comunidades, ya sean de agricultores, artesanos o pastores, abarcando grandes áreas de territorio.

Frente a la formidable persistencia de las formas pastoriles de organización espacial propiamente andinas, resulta entonces imprescindible modificar nuestro abordaje metodológico y político de los problemas de planificación y ordenamiento del territorio surandino peruano. Como hemos visto, a pesar de la ausencia de las instituciones del Estado, las prácticas territoriales incorporan al eje de articulación de la modernización, ampliando el espacio vital de las *sociedades pastoriles* y complejizando así, aun más, el sistema de redes e intercambios.

Sin embargo, nuestros resultados nos plantean un panorama negativo para las sociedades campesinas del sur andino a largo plazo. Luego de casi veinte años de aplicación de las reformas neoliberales en el campo peruano, vemos que los nuevos proyectos geográficos que han sido impulsados desde entonces empiezan a tener consecuencias contundentes: un aumento de la demanda de tierras de las montañas para la industria minera, y del agua que nacen en las cuencas altoandinas por parte de esta misma y de los *agricultores industriales de la costa*.

Es por ello que el geógrafo Anthony Bebbington ha adelantado en un estudio reciente, que el conflicto cultural ha adquirido nueva dimensión en el espacio andino, dimensión que él denomina “la producción del territorio” (véase Bebbington, 2007). Tanto la minería como la agricultura exportadora, en efecto, requieren para su expansión de recursos y tierras que están ya ocupadas por, y que se encuentran cargadas de significados culturales e históricos para los pastores que tradicionalmente las han venido ocupando.

Este nuevo tipo de conflicto se basaría en la competencia (desigual) entre por lo menos dos proyectos geográficos: el que prioriza el control y uso del territorio por varios actores que han venido ocu-

pando históricamente las tierras, en el marco de un sistema social tradicional e históricamente construido para regular su uso, y otro que, por el contrario, prioriza la ocupación y control del territorio por un nuevo y único actor, gracias a las condiciones propiciadas en los últimos años por las reformas neoliberales. La suerte del sur andino, y en buena parte del Perú, dependerá de la manera en que enfrentemos estos conflictos y los transformemos en oportunidades para concebir un proyecto colectivo en el que quepan todos los peruanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre Beltrán, Gonzalo 1967 *Regiones de refugio; el desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizo América* (México: Instituto Indigenista Interamericano).
- Alberti, Giorgio y Mayer, Enrique 1974 *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Bebbington, Anthony 2007 *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales* (Lima: IEP, Instituto de Estudios Peruanos / CEPES, Centro Peruano de Estudios Sociales).
- Browman, David L. 1984 *Social and economic organization in the Prehispanic Andes* (Oxford: B.A.R.).
- Brush, Stephen B. 1977 *Mountain, field, and family: the economy and human ecology of an Andean valley* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press).
- Burga, Manuel y Reátegui, Wilson 1981 *Lanas y capital mercantil en el sur: la Casa Ricketts, 1895-1935* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Casaverde, Juvenal 1977 "El trueque en la economía pastoril" en Flores Ochoa, Jorge (ed.) *Pastores de puna = Uywamichiq punarunakuna* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Concha Contreras, Juan de Dios 1975 "Relación entre pastores y agricultores" en *Allpanchis phuturinga* (Cuzco: Instituto de Pastoral Andina) Vol. 8.
- Contreras, Jesús 1987 "Los arrieros de Carmen Alto: notas sobre la articulación económica en la región de Ayacucho" en *Boletín Americanista* (Barcelona: Universitat de Barcelona) 29 (37).
- Crabtree, John 2002 "The Impact of Neo liberal Economics on Peruvian Peasant Agriculture in the 1990s" en *The Journal of Peasant Studies* (Londres: Routledge) Vol. 29, N° 3.
- Custred, Glynn 1974 "Llamereros y comercio interregional" en Alberti, Giorgio y Mayer, Enrique (eds.) *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).

- Damonte, Gerardo 2008 “Industrias extractivas, agricultura y uso de recursos. El caso de la gran minería en el Perú” en Damonte, Gerardo; Fulcrand Terrisse, Bernardo y Gómez, Rosario (eds.) *Sepia XII: El problema agrario en debate* (Lima: SEPIA).
- Dollfus, Olivier 1991 *Territorios andinos: reto y memoria* (Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, Instituto de Estudios Peruanos).
- Eguren, Fernando 2003 “La agricultura de la costa peruana” en *Debate Agrario* (Lima: CEPES) N° 35, enero.
- Eguren, Fernando 2006 “Un modelo de modernización agraria que prolonga la pobreza” en OXFAM GB (ed.) *Pobreza y desarrollo humano en el Perú. Informe anual 2005-2006*. (Lima: OXFAM GB).
- Fairfield, Tasha 2006 *The Politics of Livestock Sector Policy and the Rural Poor in Peru* (Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations).
- Flores Galindo, Alberto 1988 *Tiempo de plagas* (Lima: Caballo Rojo).
- Flores Galindo, Alberto 1993 “Arequipa y el sur andino. Ensayo de historia regional siglos XVIII-XX” en Flores Galindo, Alberto (ed.) *Obras completas* (Lima: Fundación Andina, SUR Casa de Estudios del Socialismo).
- Flores Ochoa, Jorge A. 1968 *Los pastores de Paratía; una introducción a su estudio* (México: Instituto Indigenista Interamericano).
- Flores Ochoa, Jorge A. 1977 *Pastores de puna = Uywamichiq punarunakuna* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Flores Ochoa, Jorge A. y Aguilar Meza, Trinidad 1988 *Llamichos y paqocheros: pastores de llamas y alpacas* (Cuzco: Centro de Estudios Andinos Cuzco-CEAC, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-CONCYTEC).
- Flores Ochoa, Jorge Aníbal y Fries, Ana María 1989 *Puna, Qheswa, Yunga: el hombre y su medio en Q'ero* (Lima: Banco Central de Reserva del Perú).
- Golte, Jurgen y De la Cadena, Marisol 1983 “La codeterminación de la organización social Andina” en *Allpanchis phuturinga* (Cuzco: Instituto de Pastoral Andina) Vol. 29 (22).
- González de Olarte, Efraín 1998 *El neoliberalismo a la peruana: economía política el ajuste estructural, 1990-1997* (Lima: IEP).
- Grosjean, Martin; Santoro, Calogero; Thompson, Lonnie; Núñez, Lautaro y Standen, Vivien 2007 “Mid-holocene climate and culture change in the South Central Andes” en Anderson, David G.; Maasch, Kirk A. y Sandweiss, Daniel H. (eds.) *Climate change*

*and cultural dynamics: a global perspective on mid-Holocene transitions* (Nueva York: Elsevier).

- Grupo Propuesta, Ciudadana y CND, Consejo Nacional de Descentralización 2003 *Plan nacional de descentralización 2003-2006. Plan nacional de desarrollo territorial 2004-2013* (Lima: Grupo Propuesta Ciudadana).
- Hurtado, Isabel; Mesclier, Evelyne; Puerta, Mauricio y Deler, Jean Paul 1997 *Atlas de la región del Cuzco: dinámicas del espacio en el Sur peruano* (Cuzco / Lima / París: CBC / IFEA / ORSTOM).
- Inamura, Tetsuya 1986 "Relaciones estructurales entre pastores y agricultores de un distrito altoandino en el Sur del Perú" en Masuda, Shozo (ed.) *Etnografía e historia del mundo andino: continuidad y cambio* (Tokio: Universidad de Tokio).
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) 2009 Informe Técnico "Producción Nacional" (Lima) en <www.inei.gob.pe>.
- Llosa, Eleana 2003 *La batalla por la interoceánica en el sur peruano: ¿localismo o descentralismo?* (Lima: IEP, Instituto de Estudios Peruanos).
- Malengreau, Jacques 1974 "Comuneros y 'empresarios' en el intercambio" en Alberti, Giorgio y Mayer, Enrique (eds.) *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Manrique, Nelson 1992 "El 'otro' de la modernidad: los pastores de puna" en *Pretextos* (Lima: DESCO) 3-4.
- Medinaceli, Ximena 2005 "Los pastores andinos: una propuesta de lectura de su historia: ensayo bibliográfico de etnografía e historia" en *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos* (Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos) 34 (3).
- Millones, Luis y Tomoeda, Hiroyasu 1980 *El hombre y su ambiente en los Andes Centrales* (Osaka: Museo Nacional de Etnología).
- Murra, John V. 1975 *Formaciones económicas y políticas del mundo andino* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Nielsen, Axel 2006 "Estudios internodales e interacción interregional en los Andes circumpuneños: teoría, método y ejemplos de aplicación" en Lechtman, Heather (ed.) *Esferas de interacción prehistóricas y fronteras nacionales modernas: los Andes sur centrales* (Lima / Nueva York: IEP / IAR).
- Orlove, Benjamin S. 1977 *Alpacas, Sheep, and Men: The Wool Export Economy and Regional Society of Southern Peru* (Nueva York: Academic Press).

- Paerregaard, Karsten 1994 “Más allá del dinero: trueque y economía categorial en un distrito en el valle de Colla” en *Anthropológica* (Lima) 11 (11), pp. 211-251.
- Pulgar Vidal, Javier 1981 *Historia y geografía del Perú: las 8 regiones naturales del Perú* (Lima: Universo).
- Ricard, Xavier 2007 *Ladrones de sombra: el universo religioso de los pastores de Ausangate (Andes surperuanos)* (Lima / Cuzco: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) / Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas).
- Ricard, Xavier y Valdivia, Gustavo 2010 *Tejedores de espacio en los Andes: Itinerarios agropastoriles e integración regional en el sur peruano* (Cuzco: Centro Bartolomé de las Casas).
- Rostworowski, María 1999 *Historia del Tahuantinsuyu* (Lima: IEP, Instituto de Estudios Peruanos / Prom Perú, Comisión de Promoción del Perú).
- Rostworowski, María 2004 *Costa peruana prehispánica* (Lima: IEP, Instituto de Estudios Peruanos).
- Santiso, Carlos 2001 “Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina” en *Instituciones y Desarrollo* (Barcelona: IIG) 8 y 9, pp. 325-366.
- Sendón, Pablo 2004 “El wasichakuy de Marcapata: ensayo de interpretación de una ‘costumbre’ andina” en *Revista Andina* (Cuzco) N° 39.
- Thorp, Rosemary y Bertram, Geoffrey 1985 *Perú: 1890-1977; crecimiento y políticas en una economía abierta* (Lima: Mosca Azul Ed.).

**Segunda parte**

**ALTERNATIVAS CONTRA  
LA POBREZA**

**Los nuevos colectivos emergentes**





Gabriela Canedo Vásquez\*

## “VINIMOS PARA QUEDARNOS”

### **La participación de actores étnicos en el poder y lo comunitario en el diseño de políticas alternativas para superar la pobreza: el caso de Bolivia**

#### **INTRODUCCIÓN**

Desde 1985 en Bolivia se ha aplicado el modelo neoliberal —a través de la Política de Ajuste Estructural— con devastadoras consecuencias que han ido en pos de acrecentar la pobreza en nuestro país. A esto se sumó la privatización de las empresas estatales, enfrentándonos a la privatización de la economía. Desde el 2000 una ola de manifestaciones protagonizadas por distintos actores ha demandado que el Estado se haga cargo de la política económica y han expulsado a las empresas transnacionales en pos de buscar la estatización de las empresas pivotes; asimismo han cuestionado el neoliberalismo, planteando lo “comunitario” como una más de las alternativas que el Estado tendría que incluir.

En estas demandas y reclamos, los actores centrales han sido indígenas y sectores populares que apuestan a ocupar espacios políticos importantes desde los cuales puedan incidir en las decisiones que atingen a Bolivia. Y están gestando propuestas alternativas en las que el componente étnico es clave para entender la Bolivia de hoy.

Es así que este trabajo pretende mostrar a los actores étnico-culturales como uno de los protagonistas centrales de las transfor-

\* Socióloga (UMSS, Bolivia) y Doctora en Antropología Social (CIESAS, México).

maciones que el país atraviesa y en las que el componente “comunitario” es la transversal en las políticas propuestas por estos —por ejemplo en el económico el *Suma Qamaña* o “vivir bien”, que tiene pilares diferentes al modelo neoliberal, como veremos más adelante; o la democracia comunitaria en el ámbito político con características distintas a la democracia representativa de corte liberal entre otros— de esta manera Bolivia se constituye en una de las propuestas contrahegemónicas en América Latina tomando en cuenta el contexto de globalización neoliberal en el que vivimos, puesto que está apostando a seguir en cierta medida caminos alternativos al plantear un horizonte epistémico y de comprensión distinto al liberal.

Consideramos importante el abordaje primero: de quiénes están apuntalando e impulsando los cambios económicos y políticos en el país. Y segundo: de la preponderancia que está tomando lo “comunitario” en las propuestas impulsadas por estos actores desde el Estado, como alternativa para mejorar la calidad de vida de los bolivianos, y como una estrategia de disminución de la pobreza.

Cabe señalar que al ser aún incipientes los cambios, hasta el momento, los avances concretos son en primera instancia la ocupación de espacios de poder desde lo local hasta espacios nacionales (alcaldías a nivel local, senaturías, diputaciones, ministerios y la presidencia en el ámbito nacional), lo que nos muestra que estamos ante una mayor democratización del poder, fundamental para implementar políticas económicas que vayan en pos de los más desfavorecidos. Segundo, la propuesta de lo “comunitario” permea la Nueva Constitución Política del Estado y se plasma en la política económica del *Suma Qamaña*<sup>1</sup>.

Metodológicamente nos basamos por un lado, en datos electorales que nos irán mostrando el ascenso y fortalecimiento político que han tenido los indígenas, al participar en elecciones municipales y nacionales a través de diversos partidos, pero en especial del Movimiento al Socialismo (MAS) y del MIP (Movimiento Indígena Pachakuti), así como en la elección de constituyentes en pos de participar en la Asamblea Constituyente. Por otro lado, analizaremos el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el actual gobierno, así como la nueva Constitución Política del Estado, documentos en los que se halla explicitada la propuesta comunitaria de los grupos indígenas.

Nuestro trabajo en primera instancia presentará algunos conceptos a la luz de los cuales leemos la problemática abordada. Seguidamente pasaremos a desarrollar el contexto y los antecedentes del

---

1 En idioma aymará significa “vivir bien”, y es uno de los pilares de la propuesta económica del actual gobierno.

modelo neoliberal en Bolivia. Luego nos centraremos en el avance y empoderamiento político que ha tenido el actor indígena. Asimismo desarrollaremos la política comunitaria traducida en el *Suma Qamaña* y la democracia comunitaria; por último nos abocaremos a realizar algunas consideraciones finales.

## IDENTIDAD ÉTNICA

En Bolivia estamos asistiendo a una serie de transformaciones políticas y reivindicaciones que se sustentan justamente en las identidades étnicas. En la década de los noventa se implementaron las políticas de segunda generación de inspiración neoliberal y multicultural que pusieron el énfasis en la diferencia cultural de los grupos indígenas y originarios. Por ejemplo la Ley de Reforma Educativa que reconoce la Educación Intercultural Bilingüe, la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), que reconoce Tierras Comunitarias de Origen de acuerdo al origen étnico, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, entre otras.

En este sentido, el Estado ha jugado un rol importante en la reconstitución de las identidades étnicas. Y más aun en la coyuntura actual donde se hace hincapié en varios sentidos (sociales, culturales, simbólicos, políticos), en la importancia de que los grupos destaquen sus diferencias culturales<sup>2</sup>.

Giménez (2000: 55-56) retoma a Bourdieu para señalar que solo los que disponen de autoridad legítima, de la autoridad que confiere el poder, pueden imponer la definición de sí mismos y la de los demás. Ellos tienen el poder de hacer o deshacer grupos. La intervención del poder en los procesos identitarios nos lleva a lo que podríamos llamar “políticas de identificación” del Estado.

Bourdieu al respecto sostiene que las luchas por la identidad étnica son un caso específico de las luchas de clasificaciones, luchas por el monopolio de hacer ver y hacer creer, de hacer conocer y de hacer reconocer, de imponer la definición legítima de las divisiones del mundo social y por ende de hacer y de deshacer los grupos: estas se enfrentan al reto de imponer una visión del mundo social a través de los principios de división que, cuando se imponen al conjunto de un grupo, hacen el sentido y el consenso sobre el sentido, y en particular sobre la identidad y la unidad del grupo, que hace la realidad de la unidad y de la identidad del grupo (Gros, 1998: 201).

---

2 A esto se suma que internacionalmente el hecho de que un “indígena” haya llegado al poder ha sido el centro de atención y es uno de los elementos que influye para que el actual gobierno del MAS tenga mayores posibilidades de relacionamiento y apoyo del exterior.

En el caso de nuestro trabajo, se podría señalar la existencia de una estrategia identitaria de los grupos indígenas para demandar espacios de participación política. La identidad no sería solo un medio para alcanzar un fin, sino que el concepto de estrategia indica que los actores sociales disponen de cierto margen de maniobra y que utilizan, de una u otra manera, sus recursos identitarios tomando en cuenta el marco estructural, la situación social, la correlación de fuerzas entre los grupos, las maniobras de los demás (Giménez, 2000: 57)<sup>3</sup>. Efectivamente, podría darse algún grado de instrumentalización de la identidad para reivindicar espacios de poder político, es decir, nos referimos a un uso de la identidad como un fin para alcanzar ciertos objetivos. Y las políticas de Estado de un gobierno indígena propician que exista una predisposición que favorece a la emergencia étnica, pues al hacer hincapié el gobierno en la pertenencia cultural y aplicar políticas de discriminación positiva se crea un ambiente propicio para que determinados actores refuercen su identidad étnica. Sin embargo consideramos que no toda pertenencia étnico-cultural puede ser instrumental, sino que esta se da en un proceso de correlación de fuerzas y tomando en cuenta el contexto histórico en el que se enmarca.

Tanto Gros (2000) como Figueroa (1994) resaltan que la etnicidad guarda la reivindicación política de una identidad particular de naturaleza étnica. Es así que el componente de la membresía étnica es fundamental, puesto que la conciencia étnica subjetiva, es entendida como la posibilidad, o imposibilidad de que los miembros de las categorías étnicas puedan realizar acciones comunes de acuerdo a proyectos definidos colectivamente y con base en elementos vincula-

---

3 O como señala Grüner (1998: 31) la problematización de identidades que las ciencias sociales tradicionales imaginaban como preconstituidas y sólidas (la nación, la clase, la adscripción política-ideológica) y la emergencia teórico-discursiva y académica —porque en la “realidad” existieron siempre— de identidades más blandas y en permanente redefinición (el género, la etnicidad, la elección sexual, el multiculturalismo, etc.) que obligan a multiplicar y “ablandar”, asimismo, las estrategias de la así llamada *reconstrucción* de los dispositivos de discurso unitarios y totalizadores que pretendían dar cuenta de las identidades “antiguas”. En realidad lo que está en juego es una cierta cuestión de límites. La *tensión* entre esas “materialidades” y las “abstracciones” ideológico-discursivas, lo que constituye la escena de la lucha por el sentido y las identidades. Para Bajtín la trama social no es *simplemente* discursiva. El discurso no es un registro totalmente autónomo: es un aspecto emergente de un complejo multifacético de relaciones sociales y de poder, que tienen un efecto poderoso sobre el lenguaje y los discursos. “Las formas de los signos —dice Bajtín— están condicionados por la organización social de los participantes involucrados”. Lo cual incluye, las formas *resistentes* al poder y la dominación. El discurso está condicionado por los modos en que distintos grupos sociales intentan *acentuar* sus “palabras” de manera que expresen su experiencia y sus aspiraciones sociales (Grüner, 1998: 42).

dos a su pertenencia étnica. De esta manera, la ocupación de espacios políticos en Bolivia, así como la reivindicación de lo comunitario y la incorporación en la Constitución Política del Estado tienen una fundamentación de carácter étnico.

Por otro lado, consideramos que las características étnicas de los grupos sociales son las respuestas culturales a desafíos presentados por determinadas relaciones sociales y económicas entre los pueblos y los grupos (Stavenhagen, 1992). Coincidimos con que lo étnico se caracteriza por ser el elemento cultural en el que la dominación se fundamenta, pero nos parece prioritario tomar muy en cuenta el contexto estructural en el que están inmersas estas relaciones<sup>4</sup>. Podríamos decir que, en el estudio de la etnicidad, tratar las relaciones estructurales a las que responden las asimetrías existentes es determinante, así como tomar en cuenta el proceso histórico en el que se desarrollan. Como veremos sucintamente más adelante, el modelo neoliberal a través de la política económica de capitalización llega a su límite produciendo insurrecciones sociales por el descontento que existía en el marco de determinadas relaciones estructurales que se dieron.

Las identidades étnicas se definen y recomponen en y por la confrontación y el conflicto entre los actores sociales, incluyendo el Estado. Se trata, entonces, de conflictos interétnicos. Hay que destacar que lo característico de los grupos étnicos es la disposición para luchar por aparentes abstracciones: el reconocimiento de su dignidad, derechos humanos o derecho a la autonomía. Y es aquí donde interviene la “teoría de la identidad”. Según esta, lo que subyace a la disputa por bienes intangibles es, en realidad, la búsqueda del reconocimiento de la identidad minorizada, descalificada y estigmatizada en el proceso permanente de etnicización perpetrado por los grupos dominantes y

---

4 Pérez Ruiz (2003) considera que los elementos comunes que definen lo étnico serían: la identidad, la cultura, la organización social y la dominación. Sin embargo para la autora, lo que al final podría establecerse como punto de partida, es que lo específico de lo étnico es que correspondería a un determinado tipo de dominación, diferente a la dominación de clase, que se ejerce sobre un grupo social con identidad cultural propia, y que dicha dominación se fundamenta y se justifica precisamente en la diferencia cultural. Esta diferencia puede hacer referencia al conjunto de la cultura, o solo a algunos rasgos, como la lengua, la religión, o la organización social, e incluso a la identidad, como expresión articulada de la diferencia. Lo que queda es saber cuáles son los elementos culturales que son empleados, por el grupo o la sociedad dominante, para justificar la diferencia y la dominación, cuál es la historicidad de tal subordinación; así como su ubicación dentro de la estructura social de la sociedad dominante. De esta forma no todo el grupo social, ni todo grupo social dominado es étnico, y solo adquirirán ese carácter aquellos grupos sociales con identidades culturales propias y cuya dominación se justifica y reproduce mediante la diferencia cultural.

el Estado (Giménez, 2000: 65-66). De esta manera la conquista de espacios políticos, la demanda del reconocimiento de lo comunitario en última instancia es la reivindicación de la identidad que, permanentemente, ha sido marginada.

Retomando a Falomir (1991: 9-10), la etnicidad de esta manera, es una forma muy eficaz de construir un denso tejido de lazos normativos y afectivos expresados simbólicamente y que permite crear una identidad grupal y expresar sus intereses políticos y económicos. Para Maybury-Lewis (1984: 98-100) es inexistente una ley natural que impida a las “nacionalidades” o, lo que actualmente llamamos grupos étnicos, convivir dentro de un mismo Estado sin tratar de erradicar la etnicidad del otro. Se tiende a asumir que el Estado-nación es a la vez esencial y deseable y, por lo tanto, menosprecia cualquier cosa que considere que lo puede debilitar. Ante esta postura más bien consideramos que en el caso boliviano, el Estado-nación desde la década de los noventa ha aplicado políticas multiculturales tratando de atender a esa diversidad cultural —a través de políticas de discriminación positiva— y actualmente ha entrado en cuestionamiento al punto de que la actual constitución —resultado de la Asamblea Constituyente llevada a cabo entre el año 2006 y 2007— reconoce a Bolivia como Estado-plurinacional, precisamente cuestionando el carácter homogeneizante que supone el Estado-Nación.

Además de la identidad étnica, que es uno de los marcos en los que se puede entender el ascenso de ciertos actores, el concepto de sistema comunal es otro que nos proporciona insumos para cuestionar la actual democracia representativa institucional, que se queda corta para comprender los otros tipos de democracia (participativa y comunitaria) que se practican en Bolivia, asimismo en el campo económico nos permite entender la propuesta de lo comunitario.

## **EL SISTEMA COMUNAL Y LA DEMOCRACIA**

Patzi (2004: 172) sostiene que por comunal o comunitario se hace referencia a la propiedad colectiva de los recursos y al manejo o usufructo privado del mismo. Por eso esta categoría debe ser entendida no solo como algo referido a las sociedades rurales o agrarias, aunque estas son las que han sabido adaptarse muy bien a los cambios contemporáneos. De ahí que el punto de partida para el análisis de los sistemas comunales son las sociedades indígenas. De manera distinta a las sociedades modernas, las indígenas no han producido esquemas de diferenciación ni tampoco han generado la separación entre los campos (campo político, campo económico, campo cultural, etc.); por eso funcionan como un único sistema que se relaciona tanto con el *entorno interno* como con el *entorno externo*.

El sistema comunal se erige como algo antagónico al liberal, la propuesta de Patzi es sustituir el sistema liberal por el comunal, es decir, por las *gestiones económicas y políticas comunales*. Esto implica reconstruir el Estado a partir de estas lógicas como alternativa a la organización económica basada en la propiedad privada y en la democracia representativa (2004: 172).

El sistema comunal es controlado por la colectividad. Aquí radica la propuesta alternativa que emerge en Bolivia. Centrándonos en la política y la democracia comunitaria, Patzi (2004: 175-176) señala que entendiendo la gestión política comunal o la administración del poder comunal comprenderemos que el *poder* o la *decisión* no están centrados en el individuo o en grupos de personas; o sea, el individuo o el grupo no tiene poder en sí mismo, como ocurre en el sistema de la democracia representativa liberal, sino que la asume el conjunto. El representante solo expresa la decisión tomada por el colectivo en una región, asamblea, cabildo; por eso es revocable en cualquier momento si no cumple o no expresa la decisión de la colectividad.

La democracia liberal —mediante el voto individual, la competencia electoral, la formación de colectividades políticas electivas y el mercado político— es un modo de constitución democrática de ciudadanía correspondiente a sociedades que han pasado por procesos de erosión de las fidelidades normativas y los regímenes de agregación de tipo tradicional; esto, por lo general, sucede en países que se han integrado de manera mayoritaria y dominante a procesos económicos industriales sustitutivos de economías campesinas, artesanales, comunitarias que sostienen materialmente la existencia de modos normativos de constitución de la agregación social. En Bolivia la economía presenta una heterogeneidad tal que apenas el 20% puede ser calificada de mercantil-industrial moderna, en tanto que el resto está ocupada por sistemas técnico-procesuales tradicionales, semimerchantiles, anclados en una fuerte presencia de los sistemas gremiales y comunitarios en la organización de los procesos productivos. De allí que las formas de filiación corporativa, gremial, comunitaria se presenten como sistemas de constitución de sujetos colectivos, mayoritariamente practicados en ciudades y zonas agrarias como modos de filiación social, de resolución de conflictos, de mediación y auto-representación política (García Linera, 2002: 174-175).

Boaventura de Sousa Santos señala que uno de los elementos constituyentes de la concepción hegemónica sobre la democracia es el de la percepción de la representatividad como la única solución posible en las democracias de gran escala. Robert Dahl fue uno de los autores de la posguerra que defendió esta posición con mayor énfasis:

Cuanto menor una unidad democrática mayor será el potencial para la participación ciudadana y será menor para los ciudadanos la necesidad de delegar las decisiones de gobierno en sus representantes. Cuanto mayor sea la unidad, mayor será la capacidad para lidiar con problemas relevantes para los ciudadanos y mayor será la necesidad de los ciudadanos de delegar la toma de decisiones en sus representantes (Dahl, 1998: 110, citado en De Sousa Santos, 2004: 18).

Actualmente, se mantiene en la incertidumbre la manera en que se dará la coexistencia y funcionamiento de la democracia representativa y la comunitaria, puesto que esta última tiene sus limitaciones al poderse aplicar solo en espacios locales restringidos.

La teoría hegemónica de la democracia enfrenta un conjunto de interrogantes no resuelto que remite al debate entre democracia representativa y democracia participativa. Los interrogantes son más acuciantes en aquellos países en los cuales existe mayor diversidad étnica; entre aquellos grupos que tienen mayor dificultad para tener sus derechos reconocidos (Benhabib, 1996; Young, 2000); en los países en los cuales el asunto de la diversidad de intereses choca con el particularismo de las élites económicas (Borón, 1994, citado en De Sousa Santos, 2004: 19), como sucede en Bolivia, y que Tapia aboga para que la igualdad política o la igualdad de derechos en Bolivia pasen en principio por la colectivización de la tierra y el conjunto de los derechos naturales, considerados como un bien público general. El conjunto de estos recursos tiene que ser de propiedad colectiva (Tapia, 2006: 62).

Muy relacionado con la democracia se encuentra un elemento importante de discusión que se vincula con el papel de los movimientos sociales en la institucionalización de la diversidad cultural, el hecho de que la política involucra una disputa sobre un conjunto de significaciones culturales, la cual llevó a una ampliación del campo de lo político en el que ocurriría una pugna por la resignificación de las prácticas. Los movimientos sociales estarían insertos en movimientos por la ampliación de lo político, por la transformación de prácticas dominantes, por el aumento de la ciudadanía y por la inserción en la política de actores sociales excluidos (De Sousa Santos, 2004: 22) que en Bolivia se plasma en los sectores indígenas.

### **CONTEXTO Y ANTECEDENTES 1985-2000: LA VIGENCIA DEL MODELO NEOLIBERAL**

Antes de pasar a ver el ascenso de los actores indígenas y la importancia de lo comunitario, veamos el contexto que antecedió a la actual coyuntura.

En Bolivia en 1985 se aplica la Nueva Política de Ajuste Estructural, que es la expresión del ingreso del neoliberalismo en su máxima



expresión y que suponía la reducción del Estado en la economía. La empresa minera estatal COMIBOL, que tenía a la clase minera como la vanguardia de los trabajadores, es golpeada fuertemente, pues más de 30 000 mineros fueron a dar a la calle por los despidos y 10.000 trabajadores industriales quedaron sin trabajo. El modelo neoliberal empezó a aplicarse y a lograr contener la hiperinflación a costa de los trabajadores. La receta neoliberal era simple: solo hay que gastar lo que se tiene. En síntesis, para gastar menos hay que achicar el aparato del estado despidiendo trabajadores, recortando las conquistas sociales y deshaciéndose de todas las empresas (Solón, 2003: 17).

Fueron quince años de aplicación casi ininterrumpida del modelo neoliberal en Bolivia. Todas las empresas estatales fueron privatizadas a través de la llamada “capitalización” y las concesiones a privados. Los hidrocarburos, los ferrocarriles, las telecomunicaciones, el transporte aéreo, los fondos de pensiones, la electricidad, las empresas mineras, los bosques, casi todo fue privatizado. La banca de fomento vinculada al estado fue declarada en quiebra, las subvenciones a los sectores productivos más desprotegidos fueron suprimidas, la libre importación de productos fue aplicada mucho antes de que entraran en vigencia los acuerdos de la Ronda de Uruguay que dieron nacimiento a la Organización Mundial del Comercio. El capitalismo de estado fue desmantelado. Durante estos quince años hubo muchas luchas de resistencia, como las de los mineros y los maestros (Solón, 2003: 18).

La promesa neoliberal propugnaba que el achicamiento del estado y la privatización de sus empresas y recursos atraerían a la inversión extranjera, la que desarrollaría el aparato productivo en crisis y generaría fuentes de trabajo, mejorando el ingreso de todos los bolivianos. Jaime Paz Zamora<sup>5</sup> acuñó el eslogan “exportar o morir”. Todo el desarrollo del país estaba puesto en manos del mercado y las inversiones externas (Solón, 2007: 18).

Como señala García Linera (2002: 151) lo peor es que el supuesto privilegio de capital extranjero no ha traído ningún beneficio colectivo a la sociedad. Como hace 15 años, el ingreso promedio de los bolivianos tiene como tope los 900 dólares anuales, monto similar al de las repúblicas africanas; por si fuera poco, el 95% de las personas que viven en el campo y el 60% de las ciudades tienen un ingreso inferior a dos dólares por día, ubicándose en la categoría de los pobres e indigentes planetarios.

La inversión extranjera indicada para crear 500.000 empleos, como prometió en el 2002 Gonzalo Sánchez de Lozada para elaborar los ingresos y arrojarnos a la modernidad, allá donde se ha implanta-

---

5 Presidente de Bolivia de 1989 a 1993.

do, al tiempo de promover una economía de enclave de tipo colonial, ha generado miles de despidos, encarecimiento de servicios (tenemos las tarifas de telefonía extranjera más caras de América Latina), supresión de servicios (ferrocarriles), bancarrota empresarial (LAB<sup>6</sup>) y pérdida de la renta económica más importante de los últimos 100 años (los más de 74.000 millones de dólares del gas de lo cual solo podrá quedar para beneficio público el 18%). Tal es en síntesis el virtuosismo de una forma servil-colonial de articulación con los mercados mundiales de capital y producción llamada neoliberalismo (García Linera, 2002: 151).

La posibilidad de encubrir este desfaldo público eufemísticamente denominado capitalización, pudo llevarse a cabo porque contó con una serie de promesas como la de “achicar el estado corrupto” para dar paso al usufructo de la riqueza pública por la sociedad (García Linera, 2002: 152).

A esto se suma que a partir del año 2000 se produce una serie de movilizaciones sociales tal como la *guerra del agua*<sup>7</sup>, que se inició en rechazo al alza de tarifas del servicio de dicho recurso contra una empresa transnacional en la ciudad de Cochabamba, concluyó con la expulsión de la misma y se convirtió en el inicio de un ciclo de protestas y crisis sociopolíticas en el país. La *guerra del gas* fue protagonizada por organizaciones de la ciudad del Alto principalmente y comenzó como un rechazo a la política hidrocarburífera del presidente Sánchez de Lozada; esta concluyó con su destitución de la presidencia de la república en el 2003. Estas movilizaciones tuvieron la peculiaridad de cuestionar las políticas económicas y sociales de los gobiernos neoliberales y denunciar su fracaso, a la vez que interpelaron a estos gobiernos y el modelo de democracia vigente. En este corto periodo se produjeron cinco cambios de gobierno, dos elecciones nacionales y un referéndum sobre el Gas.

Una vez descrito el panorama del contexto en el que se produce la emergencia indígena, pasaremos a desarrollar propiamente el avance político que ha tenido lugar.

## **EMPODERAMIENTO POLÍTICO Y OCUPACIÓN DE ESPACIOS DE PODER POR EL ACTOR INDÍGENA**

### **SITUACIÓN POLÍTICA DE LOS GRUPOS ÉTNICOS EN BOLIVIA**

En Bolivia el cambio de actitud por parte del gobierno empezó a darse lentamente recién con el retorno de la democracia en 1982. Pero en

6 Empresa de transporte aéreo Lloyd Aéreo Boliviano.

7 Ver Gutiérrez y García Linera (2002).

todos estos años de democracia, la participación más directa de los indígenas en la escena política se ha visto obstaculizada por la exigencia de la mediación partidaria en todo proceso electoral, aun los del nivel municipal. Por esta restricción, señala Albó (2002: 190), los indígenas y campesinos o han entrado en acuerdos con los diversos partidos o han formado los suyos propios, aunque en los hechos su mayor participación política se ha dado sobre todo a través de sus organizaciones de base y sus masivas movilizaciones.

De esta manera, la dimensión étnica recién empezó a ser tomada en cuenta por algunos de los partidos minoritarios al retornar la democracia entre 1978 y 1982. Fueron los propios kataristas los que, después de sentirse simplemente utilizados como peones y miembros de tercera categoría por los partidos sintieron la necesidad de crear sus propios partidos (Albó, 2002: 193-194). En 1985 cuando se implementó el modelo económico neoliberal, entró en crisis el antiguo modelo obrero, otros partidos antes reticentes empezaron a ver en lo étnico una idea fuerza de recambio, iniciándose un proceso que de alguna manera culminó con el cambio de actitud del MNR<sup>8</sup> cuando en 1997 ganó las elecciones con el katarista Víctor Hugo Cárdenas como vicepresidente.

Por otro lado en el trópico de Cochabamba —lugar donde se cultiva la hoja de coca— se gestaba un partido político, el MAS<sup>9</sup>. Los productores de coca del Chapare de Cochabamba —uno de los sectores más golpeados, con más muertos por disparos de bala del ejército que ningún otro sector— crearon inicialmente el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos IPSP, y luego adoptaron la actual sigla. Se señala que el MAS no es un partido al estilo tradicional, sino sería la conjunción de varias corporaciones de sindicatos indígenas y populares. Factores como la exclusión permanente en la que ha vivido esta región del Chapare, o las situaciones lamentables que les ha tocado vivir con la implementación de leyes como la Ley Antidrogas han hecho que esta zona se politice más que otras.

Bajo un fuerte sello de lo indígena y lo étnico, sectores deprimidos económicamente y marginados culturalmente han salido a la palestra y están tomando un realce inesperado.

Concentrándonos en el actual partido de gobierno que discursivamente da un especial énfasis a lo indígena, podemos constatar que ya desde el año 1995 en que se realizaron las primeras elecciones en el contexto de la Ley de Participación Popular (LPP), las organizaciones

---

8 Partido político Movimiento Nacionalista Revolucionario.

9 Movimiento Al Socialismo.

campesinas participaron con la sigla de la IU<sup>10</sup>. El resultado por ejemplo en el departamento de Cochabamba (lugar de gestación inicial) fue revelador: 11 alcaldes y 49 concejales, todos campesinos quechuas, en su mayoría de la región del Chapare. (Komadina y Geffroy, 2007: 31)

De esta manera el componente étnico-cultural va adquiriendo vitalidad. Komadina y Geffroy (2007: 31) retoman la estimación realizada por Albó y Quispe (2004) que indica que en las elecciones de 1995 el 28,6% de los concejales elegidos son o se identifican como campesino-indígenas. Además los partidos “no oficialistas” ganaron el importante número de concejales campesinos-indígenas que se postularon a través de partidos políticos pequeños.

Las organizaciones sociales ya desde hace quince años vieron la necesidad de gestar un instrumento político que logró concretarse primero en el Chapare y que ahora responde y se amplía representando a todos los sectores populares del país.

La participación en la política partidaria permitió a las organizaciones sociales tener una presencia significativa en las esferas de poder político a través de la representación parlamentaria y en el poder local a través de los gobiernos municipales. Este hecho ha fortalecido a las organizaciones sociales y sus formas de estructuración y participación más allá de la esfera institucional de la política. El movimiento social boliviano se mueve así en dos ámbitos: el de la política formal y el de las organizaciones sociales. Las organizaciones sociales son parte del sistema político estatal a través de sus representantes al mismo tiempo que se distancian del mismo en la lucha por sus reivindicaciones.

Las elecciones del 30 de junio 2002 dieron los siguientes resultados: ganó Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR 22,5%) seguido muy de cerca por Evo Morales (20,94%) y Manfred Reyes Villa (NFR, 20,91%), más atrás, el MIR (16,3%) y en 5º lugar, con el 6,1%, otro indígena aymara, Felipe Quispe del MIP. Un indígena aymara y cocalero pasaba así a ser el líder de la oposición. Sumando los diputados indígenas de su partido MAS, los cinco del MIP y algún otro presentado incluso por partidos de derecha (como Alejo Véliz, aliado esa vez con NFR), los campesinos indígenas lograron un total de 24 diputados titulares (18% del total) y 3 senadores (11%) sin contar los otros 15 parlamentarios no indígenas del MAS<sup>11</sup> (Albó, 2008: 70). Aquello constituyó la

---

10 Antes de adoptar la sigla MAS, el movimiento cocalero (quien fue inicialmente el soporte fundamental) tomó prestada la sigla Izquierda Unida (IU) para participar en la contienda electoral de 1995.

11 En Bolivia, el Parlamento nacional se conforma por dos Cámaras: Senadores y Diputados. La Cámara de Senadores está integrada por 27 miembros (tres

llamada “sorpresa indígena” con amplia repercusión en América Latina; ningún país de la América poscolonial contaba con tan buena representación parlamentaria campesina e indígena.

La inauguración del Parlamento presentó por primera vez en sus 173 años de historia también la otra imagen del país, con ponchos, polleras y hasta un arco y flechas de la Chiquitania. Aunque todos sabían también castellano, muchos prefirieron expresarse, con orgullo, en quechua, aymara y bésiro, para lo que hubo que instalar equipos de traducción simultánea (Albó, 2008: 70).

En estas elecciones presidenciales el panorama electoral apareció inundado de símbolos campesinos e indígenas en todos sus rincones. No solo el MAS alcanzaba el segundo lugar de la preferencia ciudadana en Bolivia, sino que el movimiento aymara —a través del Movimiento Indio Pachakuti— presentó su propia candidatura, la de Felipe Quispe —el Mallku—, logrando un apoyo ciudadano mayor que muchos de los partidos que tradicionalmente constituyeron el núcleo de la clase política nacional (Mendoza, 2002).

La presencia indígena en las instancias políticas, como el parlamento, demostraba que la democracia boliviana estaba tomando un camino diferente. Uno de los efectos prácticos de la modificación del escenario político fue la crítica a la forma partido como única forma de mediación entre el Estado y la sociedad civil. Más allá de la “sorpresa indígena”, el sistema de partidos mostró fisuras en aquellos mecanismos formales que garantizaron por más de una década el monopolio de la representación centrada en los partidos políticos. Tanto el MAS como el MIP<sup>12</sup> expresan esas fracturas, son los verdaderos síntomas de la crisis de representación en el escenario democrático de tradición liberal. Con toda contundencia se puede decir que en estas elecciones se agudizó la fractura entre movimientos políticos y partidos<sup>13</sup>.

En los comicios electorales del 2004, el MAS se convirtió en la primera fuerza electoral del país gracias al 18,48% de la votación total. Sus adversarios se ubicaron muy por debajo. Fue una victoria política en un doble sentido: en general, permitió verificar el grado de aceptación de los partidos políticos después de los sucesos de octubre del 2003, y le dio al MAS la oportunidad de acceder a los

---

por cada uno de los nueve departamentos: dos por mayoría y uno por primera minoría). La Cámara de Diputados está compuesta por 136 miembros (68 uninominales, elegidos directamente por mayoría simple, y 68 plurinominales, elegidos de las listas encabezadas por candidatos a Presidente, Vicepresidente y Senadores de la República).

12 Movimiento Indio Pachakuti.

13 Cfr. Mendoza, 2002.

más de 300 municipios que tenía entonces el país (Komadina y Geffroy, 2007: 69).

En diciembre de 2005 el MAS ganó las elecciones presidenciales con una votación inédita en Bolivia: 53,7 por ciento, mayoría absoluta. Logró 84 de 157 escaños parlamentarios, es decir la mayoría en la Cámara de Diputados y en el Congreso Nacional (Komadina y Geffroy, 2007: 78). En proporciones indígenas señalaríamos que en la Cámara de Diputados, el MAS (con su aliado MSM<sup>14</sup>) logró 72 escaños (55,4% del total), de los que 41 se pueden considerar indígenas, incluidas 5 mujeres; pero tuvo solo 12 senadores (44,4% del total, por haber tres por departamento, independientemente de su tamaño) de los que 4 son indígenas (Albó, 2008: 80).

Un hecho importante que vale la pena exponer es la Asamblea Constituyente, llevada entre agosto de 2006 y diciembre de 2007. La elección misma de los constituyentes, el 2 de julio 2006, es un hito dentro de este movimiento.

Al nivel de escaños, de los 255 constituyentes 137 (o 54%) fueron del MAS, prácticamente igual que en la elección presidencial de diciembre 2005. Pero no lograron los dos tercios que les habría dado pleno control de la Asamblea Constituyente; ni podrían haberlo logrado aun ganando en todas las circunscripciones, en base a la distribución de mayoría y minorías acordada para la Ley de Convocatoria, para obligar a una propuesta más concertada. La primera fuerza de oposición, PODEMOS, bajó del 28% en las elecciones generales de diciembre 2005 a apenas 15% en la elección de constituyentes de julio de 2006. En cambio surgieron una serie de fuerzas menores, gracias a que la gran mayoría de los constituyentes eran elegidos en circunscripciones locales, que a la hora de la verdad jugaron un rol importante como bisagra mediadora entre los dos principales bandos.

Una encuesta realizada con los constituyentes nos da información detallada de sus orígenes, dentro de la cual lo más relevante para nosotros es que el 55,8% se autodefinen como miembros de algún pueblo originario: 31,8% quechuas, 16,9% aymaras y 7,1% de otros pueblos, entre los que hay seis chiquitanos, cuatro mojeños, cuatro tacanas, un guaraní, un guarayo, un itonama y un joaquiniano. Aunque era imposible que entraran todos los pueblos minoritarios (algunos con una población mínima) hay una significativa representación de estos (Albó, 2008: 94-95).

Hasta aquí hemos visto el empuje que ha tomado el actor indígena, lo que implica que es uno de los sujetos principales de la trans-

---

14 Partido Político Movimiento Sin Miedo.

formación del Estado que se está dando en Bolivia<sup>15</sup>. Y que nos lleva a sostener que se están dando un proceso de mayor democratización, lo cual deviene en que este actor proponga alternativas de desarrollo que vayan en pos de superar la pobreza en la que están sumidos gran parte de los bolivianos.

### **EL SUMA QAMAÑA Y LA DEMOCRACIA COMUNITARIA**

Otro de los ejemplos para los fines de este trabajo es resaltar la presencia de lo comunitario tanto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) como en la nueva Constitución Política del Estado. Esta categoría se asocia a los pueblos indígenas, pues se considera que la misma parte de un punto epistémico intrínseco a dichos pueblos y que se diferencia del liberal por priorizar el aspecto colectivo.

A los pocos meses de su ascensión al poder, el gobierno del presidente Evo Morales ha presentado al país su plan de desarrollo denominado “Bolivia productiva, Digna, Soberana y Democrática: Para Vivir Bien”, donde expresa dos grandes objetivos:

1. Fomentar el desarrollo económico por medio de una diversificación sectorial de la producción, la misma que será financiada con los ingresos provenientes de los hidrocarburos.
2. Incorporar a la mayoría “indígena originaria” a la sociedad, tanto desde el punto de vista político como económico. Para alcanzar este objetivo, que es el que interesa en el presente trabajo, se plantea la remoción “desde sus raíces, de la profunda desigualdad social y la inhumana exclusión que oprimen a la mayoría de la población boliviana, particularmente la de origen indígena” y, en consecuencia el gobierno está respondiendo a las expectativas y demandas materiales de los sectores sociales movilizados (EPRI, 2007: 7)

El Plan de gobierno plantea el desmontaje y la construcción de una “nueva sociedad y del Estado plurinacional y comunitario”, a partir del fortalecimiento del Estado nacional como “promotor y protagonista del desarrollo, distribuidor de la riqueza y oportunidades, productor en unos casos de manera directa y en otros como socio mayoritario, e impulsor de la convivencia entre la economía comunitaria y privada”, mediante la implementación de cuatro estrategias nacio-

---

15 No ahondaremos en las divisiones y divergencias que existen dentro del sector indígena. Nos interesa más bien analizar y resaltar el empoderamiento político que existe a nivel local y nacional, en el que las fisuras y divergencias son dejadas en un segundo plano.

nales<sup>16</sup>. El cambio deseado “se inicia con la conformación de la matriz productiva nacional; el desmontaje del colonialismo neoliberal; la descolonización del Estado y la construcción de la nueva identidad boliviana, basada en la institucionalidad multinacional con enfoque comunitario” (EPRI, 2007: 8), nos percatamos de que ya antes de la Nueva Constitución con la que contamos los bolivianos, en el Plan Nacional de Desarrollo se explicita la importancia de lo comunitario, como estrategia económica que debe coexistir con el capitalismo.

En la presentación del Plan Nacional de Desarrollo se hizo referencia a una “revolución cultural y democrática” iniciada por el nuevo gobierno y se denunció la imposición y dominación del colonialismo y neoliberalismo que habría impedido una “visión de país” y despreciado a los pueblos y su relación “armónica” con la naturaleza, además de su herencia comunitaria. Este plan estaría dirigido a desmontar el colonialismo-neoliberalismo y a la construcción de un “Estado multinacional y comunitario” que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas emergentes, aspirando a que todos los bolivianos “vivan bien” (Uzeda, 2008: 102). En este postulado nos percatamos que el objetivo del “vivir bien” apunta al mejoramiento de las condiciones de vida especialmente de los sectores populares y pueblos indígenas.

Desde el punto de vista humano, la propuesta se basa “en la concepción del Vivir Bien, propia de las culturas originarias e indígenas de Bolivia. A partir de los elementos comunitarios enraizados en los pueblos indígenas, en las comunidades agrarias, nómadas y urbanas de las tierras bajas y las tierras altas, postula una visión cosmocéntrica<sup>17</sup> que supera los contenidos etnocéntricos tradicionales del desarrollo.

En sintonía con esta concepción propone una nueva interpretación del desarrollo a partir de una “comprensión integral, holística, radial y acumulativa, capaz de abarcar la simultaneidad de situaciones no homogéneas pero enriquecedoras, e incorporar, a la vez —desde lo cultural, lo económico, lo político y lo social— diversas prácticas y conocimientos provenientes de actores sociales diferentes, portadores de intereses, expectativas y percepciones contrapuestos” (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006), como son los indígenas.

---

16 Estrategia Económica: Bolivia Productiva. Estrategia sociocomunitaria: Bolivia Digna. Estrategia de Relacionamento Internacional: Bolivia Soberana. Estrategia del Poder Social: Bolivia Democrática.

17 Nos referimos a elementos cósmicos y de la naturaleza que serían la prioridad y el centro alrededor del cual giraría el desarrollo, contrariamente a la visión etnocéntrica basada en la priorización del ser humano y el desarrollo en detrimento de la naturaleza.



Con la recuperación de los recursos estratégicos, la nueva matriz productora permite, a través del Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (SINAFID) y la Financiera Boliviana, redistribuir los beneficios y los excedentes económicos que se generen, como un “mecanismo de financiamiento, impulsor de procesos de desarrollo comunitarios y solidarios; revalorizando saberes y capacidades productivas y reconociendo la diversidad económica, productiva y cultural” (EPRI, 2007: 11).

El fundamento de la nueva propuesta de desarrollo es el “vivir bien” (*suma qamaña, sumaj causay*). Se declara, de inicio, que la propuesta de desarrollo se basa en la indicada noción “propia de las culturas originarias e indígenas de Bolivia”. La visión del vivir bien sería una cosmocéntrica opuesta a la etnocéntrica. Vivir bien significaría “vivir bien entre nosotros”:

...una convivencia comunitaria, con interculturalidad y sin asimetrías de poder, “no se puede vivir bien si los demás viven mal”, se trata de vivir como parte de la comunidad, con protección de ella. Al mismo tiempo, vivir bien en armonía con la naturaleza significa “vivir en equilibrio con lo que nos rodea” (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006: 10).

Como práctica, el vivir bien estaría relacionado con la dignidad, independencia y singularidad, además de las lenguas nativas y el bilingüismo y, abarcando dimensiones no materiales y subjetivas como el aprecio y reconocimiento comunitario, el afecto y el ocio, que estaría traducido en la *fiesta*<sup>18</sup>. Si bien es posible pensar en un vivir bien como fiesta, cuando se piensa en desarrollo se piensa más en esfuerzo, trabajo y sacrificio. De todos modos se asume que bajo este supuesto que engloba lo multiétnico y pluricultural se conseguirá una “convivencia civilizatoria [...] que articule las diversas maneras de percibir, asumir, interpretar la vida...” (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006: 10).

El vivir bien llevaría igualmente a una “humanización del desarrollo”, pues la diversidad cultural permitiría asegurar la “responsabilidad” y “obligación social” en la gestión pública. Esta hipótesis, señala Uzeda (2008: 107) no parece muy creíble puesto que lo que más ha tenido Bolivia es precisamente, diversidad cultural y, al mismo tiempo, *records* de corrupción estatal en la que la responsabilidad y la obligación social han quedado por definición como cosa de tontos en el país de los “vivos” (avivados). Aunque no sería posible establecer

---

18 Entendido como espacio de regocijo y esparcimiento.

una correlación positiva entre corrupción y diversidad cultural para plantear una hipótesis alternativa.

En el gobierno de Evo Morales, y en especial con el PND el *Suma Qamaña* se constituyó en el emblema del plan de desarrollo que planteaba una naturaleza distinta del desarrollo. Este mismo blasón, se refleja en la nueva Constitución Política del Estado:

Art. 47. [...]

III. El Estado protegerá, fomentará y fortalecerá las formas comunitarias de producción.

Art. 306. [...]

II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.

Art. 307.

El Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria. Esta forma de organización económica comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos (República de Bolivia, 2009).

Se debe considerar que el nuevo patrón de desarrollo “implica construir un Estado concebido como potencia transformadora, con diversos actores sociales y económicos que genera efectos y hechos con influencia mutua” y que el concepto de desarrollo para vivir bien “impone un equilibrio entre el cambio deseado y la necesaria estabilidad financiera como requisito para alcanzar este cambio” (EPRI, 2007: 8).

Junto al *Suma Qamaña* que incide en lo comunitario, la Nueva Constitución Política del Estado Boliviano aprobada en diciembre de 2007 hace lo mismo. Veamos el espíritu de esta:

En tiempos inmemoriales se erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos. Nuestra amazonia, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdes y flores. Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas. Así conformamos nuestros pueblos, y jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde los funestos tiempos de la colonia.

El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas popula-

res de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado.

Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos.

Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos. Nosotros, mujeres y hombres, a través de la Asamblea Constituyente y con el poder originario del pueblo, manifestamos nuestro compromiso con la unidad e integridad del país.

Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia.

Honor y gloria a los mártires de la gesta constituyente y liberadora, que han hecho posible esta nueva historia. (República de Bolivia, 2009: 5).

Se subraya la cosmovisión y espiritualidad de los pueblos originarios, llena de resonancias cósmicas, y, pasando por la “pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas”, se da por superado el Estado “colonial, republicano y neoliberal” para construir un nuevo Estado “donde predomine la búsqueda del vivir bien”, el *suma qamaña* andino, que se puede percibir también en la lógica de los pueblos de tierras bajas (Albó, 2008: 106).

Y a lo largo de la NCPE veamos algunos ejemplos de la manera en que se plasma el tema comunitario y el hincapié que se hace en los actores indígenas: “Art. 1. Bolivia se constituye en un Estado [...] plurinacional, comunitario, intercultural” (República de Bolivia, 2009).

Aquí observamos el cambio radical que sufre el Estado Boliviano, reconociendo en su seno diversas nacionalidades y reconociéndose como Plurinacional, comunitario refiriéndose a la lógica donde el colectivo prima sobre el individuo e intercultural en el sentido de la coexistencia igualitaria de diferentes matrices culturales. En este sentido consideramos que la transformación vivida de un Estado-nación a un Estado-plurinacional es inédita en América Latina. Por tanto el

caso boliviano se constituye en pionero del reconocimiento constitucional de la diversidad cultural<sup>19</sup>.

Art. 2. Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la Ley (República de Bolivia, 2009).

Se garantiza una serie de derechos especiales a los pueblos indígenas entre los que se encuentra el territorio, el autogobierno, la cultura y el reconocimiento de sus instituciones. Asimismo recae en el Estado la promoción de principios ético-morales de diversos pueblos indígenas. La importancia de este punto radica en que este reconocimiento se da en la Constitución Política del Estado.

Art. 8I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: *ama qhilla, ama llulla, ama suwa, suma qamaña, ñandereko, teko kavi, ivi marei y qhapaj ñan*<sup>20</sup> (República de Bolivia, 2009).

Otro de los cambios radicales es el reconocimiento de la democracia comunitaria, que consiste en la elección de autoridades por usos y costumbres, resaltando entre las principales la asamblea y los cabildos. De esta manera la democracia representativa, institucional tan extendida en nuestros países, en Bolivia debe coexistir y empalmarse con la comunitaria. En el fondo parafraseando a Tapia (2006), se trata de reconocer la igualdad entre las diferentes formas de gobierno de cada una de las culturales que conforman un país, y así reconocer igualdad entre las diferentes formas políticas de sus sociedades. Este sería el principal criterio para pensar la igualdad. Esto se logra incorporando estas diferentes formas de gobierno en el modo en que se define el régimen político como una forma de gobierno del conjunto de un país.

Art. 11.

I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con *equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres*.

---

19 Ecuador también hizo modificaciones importantes a su constitución y reconoció su carácter intercultural, sin embargo el reconocimiento como Estado plurinacional quedó como un simple enunciado, como sostiene Walsh (2008).

20 Se refieren a valores manifestados en las lenguas originarias como “no mentir”, “no ser flojo”, “no robar”, “vivir bien”.

II. La democracia se ejerce:

1. Directa y participativa, por medio de [...] la asamblea, el cabildo. [...]
3. Comunitaria por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.” (República de Bolivia, 2009; énfasis propio).

En consecuencia, el reconocimiento de las formas consuetudinarias de elección de autoridades por usos y costumbres practicada por los pueblos indígenas tiene hoy en día nivel constitucional y forma lo que en el texto recibe la denominación de democracia comunitaria.

Art. 26. [...]

II. [...]

3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto libre y obligatorio.
4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesino, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios. (República de Bolivia, 2009).

Para entender a cabalidad la democracia comunitaria que se plantea en la Constitución desarrollaremos brevemente algunas de sus características. La democracia comunal, pese a ejercerse con sus variantes en el territorio nacional, tiene características comunes. Una de ellas es su estructuración colectiva, el consenso deliberativo, a través de asambleas que funcionan como máxima autoridad de mando colectivo; rotación y obligatoriedad en las funciones de autoridad; concepción de autoridad como servicio y no como privilegio, revocatoria de mandato, control social y sistema de rendición de cuentas y control a los representantes o autoridades.

Uno de los elementos centrales de la democracia comunitaria es la predominancia de la asamblea. Las asambleas son espacios privilegiados para la deliberación de diversos asuntos de la vida comunitaria y se convierten, en rigor, en el eje principal, como dirían Ticona et al. (1995: 80): “Su potestad se extiende desde el dominio económico de los recursos comunales, pasando por las regulaciones sociales y políticas hasta las celebraciones rituales-religiosas. Es el centro del poder de la comunidad”.

Por otro lado, la construcción de decisiones se realiza a través de procedimientos de consenso entre los miembros individuales de la

comunidad. De ahí que las deliberaciones sean largas, pues tienen el propósito de que los involucrados estén de acuerdo.

Otro de los elementos constitutivos de la democracia comunitaria es el sistema de autoridades. La autoridad y demás cargos comunales son concebidos como un servicio y abarcan roles particulares tanto en el ámbito político comunal como en el ceremonial-religioso. Los cargos de autoridad, sean cuales fueren, son vistos como una *carga*, en el entendido que suponen la inversión de tiempo y dinero, pero que confiere a la pareja de turno y a su familia un estatus y prestigio social en el contexto de la comunidad. Es así como este tipo de democracia ejercido de hecho en los espacios comunales, ha sido reconocido a nivel constitucional.

Cabe señalar que a pesar del reconocimiento de la democracia comunitaria, esta continua siendo secundaria puesto que aún la democracia representativa es el eje vertebrador del sistema político; sin embargo, es importante y se constituye en un avance que las prácticas que componen la democracia comunitaria —practicada especialmente por los indígenas— se hayan reconocido a nivel constitucional.

Nos encontramos como país en una situación de construcción. El primer paso ha sido el reconocimiento constitucional de prácticas democráticas existentes propias de los pueblos indígenas. Ahora queda abordar la forma en que se aplicarán y pondrán en práctica distintos aspectos, como la compatibilización entre democracia representativa y comunitaria, o el capitalismo de Estado y el comunitarismo en el campo económico. Estos aspectos se constituyen en un reto en la medida en que todavía no podemos evaluar los logros o deficiencias pues aún se hallan en el plano de las apuestas ideológicas. Seguramente surgirán contradicciones importantes como el de responder a una economía global modernizadora y a la vez reforzar e impulsar prácticas comunitarias ya existentes principalmente al interior de los pueblos indígenas.

Sin embargo, consideramos que de una u otra manera, en Bolivia se están produciendo transformaciones importantes que van en pos de que coexista un modelo alternativo de desarrollo fundamentado en determinados valores y prácticas de los pueblos indígenas, junto a otros modelos de desarrollo como el capitalista.

## CONCLUSIONES

Las transformaciones que se están dando en Bolivia resultan paradigmáticas en el contexto sudamericano, puesto que abarcan el nivel nacional. De acuerdo a la importancia de la población indígena en el país, es menester abordar la importancia que cobra el actor indígena a través de la ocupación de espacios de poder político local hasta llegar a la con-

quista del gobierno nacional. Por primera vez un indígena llega a la presidencia, simbólica y políticamente este sello peculiar ha impregnado la Nueva Constitución Política del Estado. Asimismo el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento que estarían en pos de favorecer sobre todo a los sectores marginados y que enfatizaría en tomar en cuenta a los pueblos indígenas y sus formas comunitarias tanto política como económicamente, es inédito en el país y en América Latina se constituye en una de las excepciones junto a Ecuador con lo que se estaría apostando a generar una mayor democratización que conlleve la superación de la marginación económica y cultural del actor indígena.

La conquista de espacios de poder y la inclusión de prácticas comunitarias en la constitución como en el Plan Nacional de Desarrollo tienen a la identidad étnica como blasón para las reivindicaciones y conquistas.

De esta manera el contexto boliviano y las propuestas que están emergiendo desafían las lógicas, las racionalidades y “verdades” epistémicas de carácter liberal plasmadas en la democracia representativa y en el Desarrollo de tipo liberal. Aunque no negamos que estas formas aún se ejerzan e incluso sean las hegemónicas. A partir de los casos expuestos en el trabajo pretendemos pensar que pueden existir distintas formas de plantear y practicar la democracia de modo que suponga una mayor participación y representatividad, para alcanzar la pluralidad que supone una igualdad cultural como camino para una mayor democratización que implique que los recursos públicos se repartan de mejor manera, y que las decisiones sean tomadas con mayor inclusión de actores sociales.

Por otro lado, dentro de un sistema liberal lo comunitario nos obliga a pensar en el posible éxito de las prácticas ejercidas por los pueblos indígenas. De esta manera no existiría una única manera de ejercer los derechos políticos y de inmiscuirse en la gestión de los recursos públicos y del bien común, pues el que se haya reconocido, constitucionalmente, determinadas prácticas de los pueblos indígenas nos lleva a plantear la posibilidad de pensar en alternativas desde el sur.

Los casos vistos, nos llevan a percatarnos del proceso que implicó la llegada al poder y empoderamiento de los indígenas por un lado, y por otro la importancia que adquieren las propuestas indígenas traducidas en lo comunitario. Uno de los retos mayores es concretar al máximo la participación indígena y sus organizaciones en la toma de decisiones, cuidándose de no caer en el clientelismo y prebendalismo que en la historia de nuestro país ha sido tan común especialmente en gobiernos populistas.

A esto se añade el proceso de fortalecimiento por el que tienen que transitar las organizaciones sociales de corte popular, con el fin de

vislumbrar claramente el horizonte al que se dirigen no perdiendo de vista la construcción de un verdadero Estado Plurinacional.

El proceso de transformación que se ha iniciado tiene muchos desafíos por delante, pues queda lograr la concertación entre diferentes sectores, de modo que se dé una verdadera inclusión y participación. Asimismo, queda pendiente generar y consolidar conciencia política en el sector indígena en pos de alcanzar el proyecto de Estado en la que los mismos gocen de los espacios democratizados.

Asimismo la propuesta comunitaria tiene que ser incentivada y alentada su práctica, pues gran parte de los indígenas se mueven en el mundo del capitalismo y el comunitarismo y como en toda dualidad, una tiende a sobreponerse a la otra. Bolivia está apostando a superar su condición de país pobre por medio de la transformación del Estado, es así que llega a constituirse en precursor del planteamiento e inclusión en la carta constitucional de otra lógica y racionalidad distinta a la hegemónica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albó, Xavier 2002 *Pueblos indios en la política* (La Paz: CIPCA).
- Albó, Xavier y Quispe, Víctor 2004 *¿Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales?* (La Paz: Plural / CIPCA).
- Benhabib, S. 1996 *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy. Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political.* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- De Sousa Santos, Boaventura 2004 *Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia.* (La Paz: Corte Nacional Electoral) Cuaderno de Diálogo y Deliberación N° 5.
- EPRI 2007 "Análisis del Plan Nacional de Desarrollo" en *Intercambio* (Cochabamba: CCI) Año IV, N° 12.
- Falomir, Ricardo 1991 "La emergencia de la identidad étnica al fin del milenio: ¿paradoja o enigma?" en *Alteridades* (México) Año 1, N° 2.
- Figuroa, Alejandro 1994 *Por la tierra y por los santos. Identidad y persistencia cultural entre yaquis y mayos* (México: CONACULTA).
- García Linera, Álvaro 2002 "El ocaso de un ciclo estatal" en Gutiérrez, Raquel; García Linera, Álvaro; Prada, Raúl y Tapia, Luis *Democratizaciones plebeyas* (La Paz: Muela del Diablo).
- Giménez, Gilberto 2000 "Identidades étnicas: estado de la cuestión", en Reina, Leticia (coord.) *Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI* (México: CIESAS / INI / Miguel Ángel Porrúa Editores).



- Gros, Christian 1998 “Identidades indias, identidades nuevas. Algunas reflexiones a partir del caso colombiano” en *Revista Mexicana de Sociología* (México: Colegio de México) Vol. 60, N° 4.
- Gros, Christian 2000 *Políticas de la etnicidad: identidad, estado y modernidad* (Bogotá: ICANH).
- Grüner, Eduardo 1998 “Introducción. El retorno de la teoría crítica de la cultura: una introducción alegórica a Jameson y Žižek” en Jameson, Fredric y Žižek, Slavoj *Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. (Buenos Aires / Barcelona / México: Paidós).
- Gutiérrez, Raquel y García Linera, Álvaro 2002 “El ciclo estatal neoliberal y sus crisis” en Gutiérrez, Raquel; García Linera, Álvaro; Prada, Raúl y Tapia, Luis *Democratizaciones plebeyas* (La Paz: Muela del Diablo).
- Komadina, Jorge y Geffroy, Céline 2007 *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*. (La Paz: CESU / DICYT-UMSS / Fundación PIEB).
- Maybury-Lewis, David 1984 “Viviendo dentro del Leviatán: Grupos étnicos y el Estado” en *The American Ethnological Society* (Washington) Trad. de Álvaro González, pp. 98-111.
- Mendoza, Adolfo 2002 *Escenarios electorales: Indígenas y campesinos en la democracia boliviana (1997-2002)* (mimeo).
- Ministerio de Planificación del Desarrollo 2006 *Plan Nacional de Desarrollo* (La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo).
- Patzi, Félix 2004 *Sistema Comunal. Una propuesta alternativa al sistema liberal*. (La Paz: Comunidad de Estudios Alternativos).
- Pérez Ruiz, Maya Lorena 2003 “El estudio de las relaciones interétnicas en la antropología mexicana” en Valenzuela, Manuel (coord.) *Los estudios culturales en México* (México: Fondo de Cultura Económica).
- República de Bolivia 2009 *Constitución Política del Estado* (La Paz: Gaceta oficial de Bolivia).
- Solón, Pablo 2003 “Radiografía de un febrero” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 10, enero-abril.
- Solón, Pablo 2007 “Diplomacia para la vida” en *Diplomacia, Estrategia, Política* (Brasilia) N° 6, abril-junio.
- Stavenhagen, Rodolfo 1992 “La cuestión étnica: algunos problemas teórico-metodológicos” en *Estudios del Colegio de México* (México: Colegio de México) Vol. X, N° 28, enero-abril.

- Tapia, Luis 2006 *La invención del núcleo común. Ciudadanía y gobierno societal*. (La Paz: Muela del Diablo).
- Ticona, Esteban; Rojas, Gonzalo y Albó, Xavier 1995 *Votos y Wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*. (La Paz: Fundación Milenio / CIPCA) Cuaderno de Investigación N° 43.
- Uzeda, Andrés 2008 “Del festín neoliberal al *Suma Qamaña*. Límites, avances y perspectivas del cambio de modelo de desarrollo en Bolivia”, Informe Final de Investigación.
- Walsh, Catherine 2008 “El interculturalizar de la nueva Constitución ecuatoriana. Encuentros y desencuentros con la Carta boliviana.” en *Cuarto Intermedio*, (Cochabamba: Fundación Uramanta) N° 88.
- Young, I. M. 2000 *Inclusion and Democracy* (Oxford: Oxford University Press).

Diosnara Ortega González\*

## ESTADO CENTRALISTA

### Fortalezas y limitaciones de la experiencia cubana

*Tal vez la tarea más urgente con la que  
se deban enfrentar los países de América  
Latina una vez agotado el diluvio neoliberal  
será la reconstrucción del Estado*  
Atilio Boron (2003)

#### A MODO DE INTRODUCCIÓN

La revolución cubana durante estos últimos cincuenta años ha puesto en práctica una política social no capitalista diseñada en los inicios del triunfo revolucionario. El punto de atención principal de esta política han sido los sectores populares y especialmente los pobres. Una de las características principales de la misma ha sido su estatalización o fuerte centralismo en todas sus expresiones. A diferencia de los modelos neoliberales centrados en el Mercado como eje principal de las relaciones Estado-Mercado-Sociedad, el modelo cubano ha enfatizado en el rol rector del Estado.

En el contexto cubano el centralismo de la política social ha permitido garantizar la universalidad en el acceso a servicios básicos (salud, educación, empleo) y una política social planificada. Sin embargo, la centralización y planificación de la política no siempre se han complementado con las agendas locales de desarrollo.

Este trabajo presenta un análisis de la política centralista desplegada por el Estado en el ámbito de la localidad. El mismo se sustenta en un estudio de caso realizado en el Consejo Popular Jesús María.

\* Socióloga. Investigadora del Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello.

Este Consejo Popular se encuentra ubicado en la Ciudad de La Habana, en el municipio Habana Vieja y ha sido escogido para este estudio atendiendo a su complejidad socio-estructural y económica que ubica a sus habitantes en una situación de pobreza.

El trabajo revela las potencialidades, fortalezas y debilidades del estado centralista en el contexto de un barrio pobre de la capital: Jesús María. Para ello se vale del análisis de su plataforma institucional: de su estructura y funciones. Los resultados expuestos aquí responden al trabajo de campo realizado como parte de mi tesis de maestría en Psicología Social y Comunitaria “Delegado/a del Poder Popular: un estudio sobre su representación social en el Consejo Popular Jesús María”. La recolección de información tuvo lugar hasta la primera semana de septiembre de 2009.

Más que el estudio de caso, lo que aquí presentamos son los análisis y generalizaciones resultantes del mismo, ya que el ejercicio de revelar en profundidad la lógica de funcionamiento de cada una de las estructuras e instituciones presentes en el Consejo desbordarían los fines de este artículo. En este sentido, si bien no es posible establecer criterios de representatividad y por tanto de universalidad respecto al funcionamiento de este Consejo Popular en relación con otros, sí se establecen ciertas generalizaciones sobre la base del análisis de un sistema institucional común que regula el sistema político en todo el país.

El carácter centralista del Estado cubano también se hace presente en la estructura y organización de su institucionalidad. Es por ello que cuando se presenten las funciones de los actores e instituciones locales del Consejo Popular Jesús María también se estarán presentando —de modo general— las funciones de esos actores e instituciones en cualquier otro Consejo Popular existente en la país, ya que su estructura y funcionamiento es orientada y controlada bajo los mismos principios y regulaciones.

Algunas de las preguntas que guiaron el estudio fueron: ¿Qué tipo de centralismo ejerce el Estado cubano actual? ¿Cuáles son sus fortalezas y limitaciones en el diseño e implementación de la política social? ¿Cómo se articulan las instituciones representantes del Estado en el barrio de Jesús María? ¿Desde dónde se establece el poder de control y fiscalización en este Consejo Popular? ¿Cómo la planificación de la política social influye en la solución de las necesidades básicas de las personas de la localidad?

A fin de dialogar y complejizar estas preguntas, las siguientes páginas se estructuran en un abordaje de las “Políticas de atención a la pobreza: la estrategia del Norte”, para desde ellas reflexionar sobre las implicaciones de “¿Un estado fuerte o débil?”, y retomar

algunas cuestiones de orden histórico y epistemológico que influyen en el tratamiento del Estado como estructura reguladora dentro de la sociedad.

Resulta pertinente, ya que hablamos de Cuba, fijar algunas de las características de “La revolución cubana y su proyecto de transición”. Este epígrafe, nos permitirá tener en cuenta el contexto alternativo que representa Cuba para las experiencias capitalistas del Norte y del Sur. La contextualización de Cuba convoca a preguntar en forma de dicotomía, muy a propósito, sobre “¿Centralización o descentralización?” como estrategia de desarrollo para el caso cubano. A continuación se presenta un análisis “Sobre el carácter y las funciones del Estado cubano”, donde podrá observarse cómo y por qué se constituye el Estado como un Estado centralista y alternativo a los de los modelos del Norte.

Luego de esta primera parte de abordajes teóricos y coyunturales, presentamos el estudio de caso del Consejo Popular de Jesús María, donde se exponen “Potencialidades y limitaciones del estado centralista”; “La experiencia del Consejo Popular Jesús María”; “Las organizaciones estatales y su funcionamiento en el Consejo Popular”; “El Consejo Popular”; “Consejo Popular Jesús María”; “Sobre la estructura y funcionamiento del CP Jesús María”. Finalmente cerramos el estudio con “Una propuesta alternativa a la alternativa. A modo de conclusión”.

## **POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA: LA ESTRATEGIA DEL NORTE**

El neoliberalismo ha sido desde sus inicios una reacción a las formas del Estado y sus políticas reguladoras de las relaciones socioeconómicas. No se trata de una transferencia de funciones del Estado hacia el mercado, sino de una sustitución de las mismas. Allí donde el Estado se encargaba de ser intervencionista, regulador, ahora se *liberalizan* las relaciones de producción, distribución y consumo, bajo los supuestos de igualdad y desarrollo.

A pesar del fracaso continuo que ha vivido la estrategia de desarrollo neoliberal en el campo de la economía<sup>1</sup>, paradójicamente su éxito como ideología ha contribuido a su mantenimiento como política no solo en los países del Norte sino también en los del Sur.

---

1 Las tasas de acumulación mostraron un crecimiento descendente en el período de los años sesenta a los noventa. Según Perry Anderson: “La recuperación de las ganancias no condujo a una recuperación de la inversión, esencialmente, porque la desregulación financiera, elemento de suma importancia en el programa neoliberal, creó condiciones mucho más propicias para la inversión especulativa que la productiva” (Anderson, 2003: 22).

El proyecto de la modernidad encuentra en el neoliberalismo la posibilidad de hacer de la economía y específicamente del mercado el centro de todas las relaciones sociales. La privatización de los recursos y con ello de los derechos sociales genera altos índices de concentración de la riqueza en contraposición a altos índices de empobrecimiento<sup>2</sup>. La naturalización de la propiedad privada y la creencia en este tipo de organización de la sociedad como la más eficiente y natural, desplaza la noción de Estado y lo reduce al Estado burocrático, autoritario, ineficiente.

Vale la pena revisar algunas de las principales políticas neoliberales implementadas dentro de la estrategia de desarrollo del Norte e impuestas en muchos países del Sur en la década del ochenta y noventa, así como sus consecuencias. Para ello utilizamos una caracterización realizada por Sonia Álvarez Leguizamón sobre estas políticas neoliberales y sus consecuencias:

- Desregulación de la movilidad del capital y de los impuestos a los excedentes y a la riqueza.
- Desregulación de los intercambios comerciales internacionales.
- Desmantelamiento de nuestros débiles estados o regímenes de Bienestar; pérdida de poder político de los Estados nacionales debido a la injerencia sobre las políticas sociales y económicas de los organismos supranacionales de crédito y de “desarrollo”.
- Flexibilización y desregulación de la condición salarial y de la relación entre el capital del trabajo.
- Flexibilización y desregulación de la propiedad comunal de la tierra.
- Reformas impositivas regresivas.
- Disminución de la inversión social para la reproducción de la vida en el amplio sentido de la palabra (en áreas como salud, educación, vivienda y en el acceso a los alimentos, a la tierra y al agua). Muchos de estos procesos han ido acompañados de la privatización de sectores que antes eran

---

2 Se entiende por empobrecimiento no solo el incremento del número de pobres, sino la constitución de *nuevos pobres*, es decir, los cambios estructurales en la vida de las personas que las ubican en situaciones de desventaja social. Estos cambios estructurales son múltiples y van desde la condición de desempleo hasta el valor real de los ingresos comparado con los costos de reproducción material de la vida.

públicos y de la descentralización territorial de los servicios (Álvarez, 2007).

Todo ello ha producido procesos concomitantes y mutuamente interdependientes como los siguientes:

- Cada vez más pobreza junto a una mutación retórica y práctica de las políticas y los *derechos sociales* y laborales y la condición de *ciudadanía* restringida.
- Más riqueza y concentración de la misma en muy pocas manos.
- Modificaciones profundas de la estructura social y de los medios de reproducir o “ganarse” la vida; entre otros procesos de *excedenterización* no solo de los antes asalariados sino también de los antes clase media o de los antes obreros industriales o mineros o trabajadores o funcionarios públicos o estatales, etcétera (Álvarez, 2007).

Ante el aumento cuantitativo y cualitativo de la pobreza, la estrategia neoliberal optó por producir políticas de lucha contra ella que le permitieran mantener su condición de relaciones de explotación y concentración de las riquezas, es decir, luchar contra la pobreza sin cambiar la producción de desigualdad extrema. ¿Cómo mantener una desigualdad extrema que asegure el sostenimiento de un estado transnacional y al mismo tiempo luchar contra la pobreza? La respuesta está en la focopolítica. La focopolítica o la política de la focalización repite la fórmula asistencialista, lo cual no rompe con las condiciones estructurales que reproducen la pobreza.

La propuesta de la focopolítica como estrategia contra la pobreza refuerza algunos principios presentes en el modelo neoliberal, por ejemplo la idea de la descentralización de recursos y funciones como la vía para alcanzar el desarrollo. Esta idea es una reacción a las políticas sociales implementadas por el Estado y al “gasto público”. En otras palabras es una loa a la privatización de los recursos.

Si bien la descentralización es necesaria para la autogestión de los recursos presentes en la localidad, una política de descentralización desconectada de políticas centralistas, que articulen los procesos de producción y distribución de los recursos a nivel nacional solo limita el desarrollo de la localidad y profundiza las brechas entre centro y periferia. Un ejemplo del fracaso de la descentralización promovida por el neoliberalismo en materia de sostener políticas sociales está dado en la desconexión entre las agendas de servicios transferidas a lo local y la existencia de un esquema mínimo de tributación que permita financiarlos.

La focopolítica es una estrategia de atención a la pobreza no sistémica, y en consecuencia reproductora del modelo que la genera: el neoliberalismo.

### **¿UN ESTADO FUERTE O DÉBIL?**

Para muchos autores de la izquierda latinoamericana, la única opción de transformación de los males generados por el neoliberalismo consiste en reubicar en el Estado la capacidad para diseñar y controlar un grupo de políticas sociales encaminadas a aquellas áreas más afectadas por el modelo neoliberal: educación, salud, vivienda, empleo, seguridad social, medio ambiente.

El Estado entendido entonces como regulación económica, política de estabilidad, regulación social, y control sobre el mercado<sup>3</sup>, es la cara opuesta al neoliberalismo. Sin embargo, *aún* persiste un contexto de crisis del Estado donde la ideología neoliberal se ha dedicado a desacreditar la funcionalidad y eficiencia del mismo para regular la sociedad, presentando como leyes universales las experiencias históricas y particulares de Estados centralistas burocráticos como el caso de la antigua URSS. De hecho según Perry Anderson “no hay neoliberales más intransigentes en el mundo que los ‘reformadores’ del Este” (Anderson, 2003: 22). Para Atilio Borón, los seguidores latinoamericanos del Consenso de Washington “en vez de erradicar el ‘estatismo’ —como deformación viciosa de una institución como el Estado [...]— se dieron a la tarea de destruirlo” (Borón, 2003: 50).

Atendiendo a este contexto donde la hegemonía neoliberal se refuerza, a pesar de los fracasos económicos, solo podemos reinventar el Estado y sus fórmulas, hasta hoy utilizadas por los Estados de Bienestar y los denominados socialistas, entre los que se encuentra el caso de Cuba. Fortalecer el Estado, entonces, pasa por hacerlo más participativo, más democrático y más justo. Hacer un Estado menos “estatista”.

### **LA REVOLUCIÓN CUBANA Y SU PROYECTO DE TRANSICIÓN**

La revolución cubana triunfante en enero de 1959 estableció las premisas para la existencia de un proyecto de transición socialista, el cual se propuso la transformación de la vida social, y con ello la erradica-

---

3 Debemos continuar enfatizando que el Estado es el tema central. No porque debamos reducir todo a la problemática estatal, sino porque precisamos entenderlo en el sentido más amplio de la palabra: regulación económica, política de estabilidad, crisis fiscal, regulación social, control sobre el mercado (Sader, 2003: 149).



ción de los principales problemas sociales existentes al triunfo revolucionario que abarcaban la propiedad sobre la tierra, la industrialización, la vivienda, el desempleo, la educación, la salud, las libertades públicas y la democracia política.<sup>4</sup>

Este carácter transformador en beneficio de los que hasta ese momento habían sido los explotados, fue posible en primer lugar por el carácter rector del incipiente Estado revolucionario. Este emprendió las transformaciones estructurales mediante las cuales no solo se elevaba la calidad de vida de las personas en desventaja social, sino que se constituían las condiciones para la inclusión de esos excluidos al nuevo sistema.

La política social de la revolución se caracterizó por ser proveedora de derechos basados en la igualdad social. En este sentido la estrategia de desarrollo nacional no se reducía al ejercicio del asistencialismo, sino que comprendía los procesos sociales — y entre ellos la desigualdad— como parte de una red de estrategias y relaciones políticas y económicas más abarcadoras.

Entendemos por política social para el caso cubano, las estrategias de intervención del poder político, representado por el Estado, sobre la estructura social. Si bien no desconocemos que el modo en que se entiende la política social expresa un tipo de gobernabilidad (Álvarez, 2005), nos centramos en su carácter intervencionista y regulador. Sin embargo, ¿dónde radican las diferencias entre la política social del Estado cubano y los llamados Estados de Bienestar? Mayra Espina ofrece una sucinta comparación que compartimos:

La diferencia de estas políticas en relación con los procesos desarrollistas latinoamericanos (que incluyeron también la configuración de un Estado responsable por el bienestar y supusieron el aumento y la ampliación de los gastos públicos destinados a educación y otros bienes, como así también cierto nivel de redistribución de ingresos) radica en que en el caso cubano el punto nodal de políticas sociales populares está en la alteración de la organización de la propiedad y en la eliminación de las posiciones estructurales que generan posibilidades de apropiación excluyente del bienestar, en la clausura de las posibilidades de reproducción socioestructural de los grandes propietarios privados. Es una estrategia que opera primero desde las relaciones de producción, que altera sustancialmente las constricciones estructurales como prerequisite para actuar sobre la distribución, eliminando y controlando agentes económi-

---

4 Estos problemas están señalados en el Programa social esbozado por Fidel Castro en su alegato de defensa *La historia me absolverá* (Castro, 1961).

cos que estarían en condición de expropiar a otros desde su lugar en el proceso productivo (Espina, 2008: 136).

Sin embargo, pensar que la revolución cubana durante sus últimos cincuenta años ha transitado por un proceso homogéneo, lineal, sería negar los saltos y retrocesos que han caracterizado el proyecto de transición socialista en general y las relaciones Estado-mercado en particular<sup>5</sup>. Sin embargo, a pesar de la diversidad presente en el modelo, no solo desde el punto de vista económico, sino también político-ideológico, cultural y social, puede identificarse un núcleo central donde predominan la propiedad estatal y los mecanismos de planificación sobre las leyes del mercado.

La propuesta socialista cubana se ha mantenido como una alternativa a los modelos y estrategias neoliberales implementados en el Norte y también en el Sur, porque ha sostenido en su esencia un tipo de Estado que mediante la planificación y la centralización ha transformado o intentado transformar las relaciones de producción y distribución en busca de una igualdad social.

La centralización ha sido la opción más o menos constante durante todas las etapas de la revolución, mediante la cual garantizar el sostenimiento del proyecto socialista. Las condiciones de país bloqueado económica y financieramente por los Estados Unidos, ha sido otra de las constricciones que marcó la formación del Estado centralista cubano, a fin de poder llevar a cabo su proyecto social. Vivir en un país cuya política ha estado marcada por el centralismo nos convierte en críticos vivenciales de su diseño e implementación.

### **¿CENTRALIZACIÓN O DESCENTRALIZACIÓN?**

Una discusión sobre la centralización implica siempre su contrario, la descentralización. Generalmente las posiciones defensoras de una u otra forma de poder, tienden a exaltar sus fortalezas en relación a las limitaciones de su contrapropuesta.

Dentro de los estudios sobre pobreza y desigualdades, mayoritariamente aparece la opción de la descentralización como sinónimo de desarrollo endógeno, autogestión, participación, horizontalidad y un sin fin de vías que presuponemos nos llevarían a transformar nuestras sociedades en pro de una mayor igualdad y desarrollo de capacidades y recursos. Mientras se impone esta mirada sobre la descentralización, al mismo tiempo se produce una satanización de la centraliza-

---

5 En relación a las etapas de la relación Estado-mercado en el modelo socialista cubano ver Espina, 2008.

ción como sinónimo de burocratismo, ineficiencia, antidemocracia, y en consecuencia de la pobreza.

No pueden olvidarse las condiciones históricas de las que se hablaba al inicio de este trabajo. Por una parte la ideología neoliberal que se basa en el uso de la descentralización sin un análisis crítico de los contextos donde esta se implementa, el para qué, y el cómo de esa descentralización, universalizando su éxito y viabilidad. Por la otra, la experiencia de la URSS y la vulgarización de su historia, y del marxismo como teoría. Dentro de este cuadro ideológico proponer la centralización como una estrategia contra la pobreza seguramente no encontraría muchos adeptos.

La experiencia cubana da fe de cuán criticada puede ser en el contexto actual el uso del centralismo como cualidad principal de su política. Estas críticas al centralismo en general y al centralismo cubano en particular, tienden a confundir conceptos como centralismo, burocratismo, estatismo, homogeneísmo, e identifican el centralismo con deformaciones del Estado, como las antes mencionadas.

El politólogo cubano Juan Valdés Paz señala las insuficiencias del orden institucional cubano presentes desde fines de los ochenta, que se mantienen a pesar de la reforma de los noventa. Desde dichas insuficiencias pueden observarse algunas de estas deformaciones vigentes en el Estado cubano:

- Diseño piramidal de las entidades organizadas.
- Alta centralización de la decisión.
- Dispersión institucional y funcional.
- Estatalización y burocratismo.
- Indefinición de una esfera pública (Valdés Paz, 2007).

Estamos entonces ante un primer problema, deslindar de sus deformaciones al centralismo, entendido como una característica del sistema organizacional que concentra el ejercicio del poder en una instancia determinada. En el caso de Cuba esa instancia es el Estado.

Sin embargo, la coexistencia de estos rasgos en el caso del Estado cubano hace pensar en la descentralización como la solución a todas las insuficiencias del aparato institucional. Pero la descentralización no necesariamente implica democratización. Puede que la descentralización sea funcional a una desconexión entre las estructuras y actores sociales que limitan su poder al espacio asignado. Lejos de una socialización del poder, imprescindible para el ejercicio de la democracia, la descentralización neoliberal propone una

liberalización y privatización del poder y los derechos. Entonces, ¿qué descentralización necesita el Estado cubano? ¿Es viable mantener una fórmula estrictamente centralista como estrategia para el desarrollo? ¿Cómo confluyen las propuestas descentralizadoras dentro del marco de un Estado centralista como el cubano? Estas interrogantes deben estar precedidas por dos preguntas generales desde las cuales comenzar el análisis de las opciones descentralización-centralización: *¿Qué tipo de centralismo ejerce el Estado cubano actual? ¿Cuáles son sus fortalezas y limitaciones en el diseño e implementación de la política social?*

### **SOBRE EL CARÁCTER Y LAS FUNCIONES DEL ESTADO CUBANO**

Antes de comenzar a problematizar las interrogantes anteriores en el contexto de un barrio pobre de la capital cubana, es conveniente especificar cuáles son las funciones del Estado cubano según la Constitución de la República de Cuba después de su reforma en 1992. Conocer el espectro de funciones así como las áreas en las que este interviene y el nivel de centralidad que jurídicamente adquiere, permitirá en primer lugar saber de qué tipo de Estado hablamos, y en segundo lugar, a qué fines responde su carácter centralista. Esta caracterización será complementada posteriormente con el análisis de los mecanismos reales de poder que en el espacio local, específicamente en el Consejo Popular Jesús María, se ejercen desde las organizaciones del Estado.

Si se analiza la Constitución como una de las fuentes para conocer las características del Estado cubano, puede observarse que además de poseer un primer capítulo que acota sus fundamentos políticos, sociales y económicos, en el resto de los capítulos existe una presencia rectora del mismo, lo cual lo reafirma en su carácter centralista y regulador.

Algunas de las funciones mediante las cuales puede identificarse la base de sus estrategias de atención a la pobreza son:

El Estado:

- a) realiza la voluntad del pueblo trabajador y
  - encauza los esfuerzos de la nación en la construcción del socialismo;
  - mantiene y defiende la integridad y la soberanía de la patria;
  - *garantiza la libertad y la dignidad plena del hombre, el disfrute de sus derechos, el ejercicio y cumplimiento de sus deberes y el desarrollo integral de su personalidad;*
  - afianza la ideología y las normas de convivencia y de conducta propias de la sociedad libre de la explotación del hombre por el hombre;
  - protege el trabajo creador del pueblo y la propiedad y la riqueza de la nación socialista;

- dirige planificadamente la economía nacional;
  - *asegura el avance educacional, científico, técnico y cultural del país;*
  - b) como Poder del pueblo, en servicio del propio pueblo, garantiza
    - que no haya hombre o mujer, en condiciones de trabajar, que no tenga oportunidad de obtener un empleo con el cual pueda contribuir a los fines de la sociedad y a la satisfacción de sus propias necesidades;
    - que no haya persona incapacitada para el trabajo que no tenga medios decorosos de subsistencia;
    - que no haya enfermo que no tenga atención médica;
    - que no haya niño que no tenga escuela, alimentación y vestido;
    - que no haya joven que no tenga oportunidad de estudiar;
    - que no haya persona que no tenga acceso al estudio, la cultura y el deporte;
  - c) *trabaja por lograr que no haya familia que no tenga una vivienda confortable*
- (Constitución de la República de Cuba. Capítulo I. Artículo 9. Énfasis propio).

Estos fines representan el carácter proteccionista y transformador del Estado cubano en términos de política social. En el caso cubano la vía para lograr producir un desarrollo que ponga al ciudadano o ciudadana en el centro de sus beneficios, y en consonancia con un respeto ambiental<sup>6</sup>, ha sido la centralización y planificación de la actividad económica, política y social de todo el país.

La centralidad del Estado en todas las esferas de la sociedad ha permitido garantizar universalidad en el acceso a servicios básicos (salud, educación, empleo) y una política social tendiente a la igualdad. Sin embargo, la rigidez en el carácter centralista del Estado, así como sus deformaciones, han imposibilitado articular formas descentralizadas que entren en equilibrio con los principios rectores del modelo socialista. El espacio local es un terreno en el cual se visualizan esas contradicciones y limitantes, que frenan tanto estrategias de descentralización necesarias para el sostenimiento del Estado cubano como la existencia de una política centralista común para todas sus organizaciones (Espina, 2008; Valdés Paz, 2008).

---

6 El Artículo 27 del Capítulo I expresa: “El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras. Corresponde a los órganos competentes aplicar esta política. Es deber de los ciudadanos contribuir a la protección del agua, la atmósfera, la conservación del suelo, la flora, la fauna y todo el rico potencial de la naturaleza”.

## **POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DEL ESTADO CENTRALISTA. LA EXPERIENCIA DEL CONSEJO POPULAR DE JESÚS MARÍA**

### **LAS ORGANIZACIONES ESTATALES Y SU FUNCIONAMIENTO EN EL CONSEJO POPULAR**

Las organizaciones estatales se estructuran a partir de un esquema de centralización y concentración de funciones. La Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano supremo del poder del Estado, según el Artículo 69, Capítulo X de la Constitución de la República de Cuba. Ella elige al Consejo de Estado, el cual es responsable ante la Asamblea y le rinde cuenta de todas sus actividades. El Consejo de Estado es un órgano co-legislativo y el encargado de ejecutar los acuerdos tomados por la Asamblea Nacional. Propone a la Asamblea el Consejo de Ministros, que es el máximo órgano ejecutivo y administrativo y constituye el Gobierno de la República. El Consejo de Ministros está integrado por el Jefe de Estado y de Gobierno, que es su Presidente, el Primer Vicepresidente; y los Vicepresidentes, así como por el Secretario y los demás miembros que determine la ley.

Esta distribución de funciones entre los órganos superiores del Poder Popular remiten a una concentración del poder y a lo que Juan Valdés Paz llama “un corrimiento de funciones” (Valdés Paz: 1996: 114). Este proceso tiene lugar desde la propia ley que rige las funciones de estos órganos, ya que implica una suplantación de facultades de unas organizaciones por otras. En el nivel nacional es la suplantación de la Asamblea Nacional por el Consejo de Estado, quien en la práctica ejerce el máximo de poder. “La Asamblea Nacional tiende a ser suplantada por el Consejo de Estado o su Presidencia; su control sobre el gobierno es insuficiente” (Valdés Paz, 1996: 113).

En el nivel provincial y municipal encontramos el mismo esquema: una Asamblea Provincial o Municipal del Poder Popular —según corresponda a cada nivel de la división político-administrativa—, que es la representante de la Asamblea Nacional. Según la Constitución, ellas “están investidas de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas y para ello, dentro del marco de su competencia, y ajustándose a la ley, ejercen gobierno. Además, coadyuvan al desarrollo de las actividades y al cumplimiento de los planes de las unidades establecidas en su territorio que no les estén subordinadas, conforme a lo dispuesto en la ley” (Art. 103, Cap. XII).

Al mismo tiempo las Asambleas constituyen Administraciones Locales, que “dirigen las entidades económicas, de producción y de

servicios de subordinación local, con el propósito de satisfacer las necesidades económicas, de salud y otras de carácter asistencial, educacionales, culturales, deportivas y recreativas de la colectividad del territorio a que se extiende la jurisdicción de cada una” (Art. 103, Cap. XII). Es decir, se constituye una subordinación a la organización inmediata superior y se crea otra organización: los Consejos Administrativos. Estos por una parte se subordinan a las Asambleas Provinciales y Municipales, y por otra son controladas por el Consejo de Estado, quien en la práctica ejerce el máximo gobierno. Es interesante resaltar que el/la presidente/a de la Asamblea del Poder Popular es el/la mismo/a de los Consejos Administrativos, concentrando el poder.

El Consejo de Estado tiene entre sus atribuciones: “revocar los acuerdos y disposiciones de las Administraciones Locales del Poder Popular que contravengan la Constitución, las leyes, los decretos-ley, los decretos y demás disposiciones dictadas por un órgano de superior jerarquía, o cuando afecten los intereses de otras localidades o los generales del país” (Art. 90, Inc. O).

Este corrimiento de funciones, concentración de poderes y multi-subordinación (una organización no se subordina solo a su inmediata superior, sino a otras ya que en la práctica existe un corrimiento de funciones), lejos de ser una consecuencia del centralismo, como muchos piensan, es la primera limitante para el ejercicio organizado, planificado y controlado de una política centralista. Toda centralización necesita un esquema de subordinación único y viable, mediante el cual fluyan las políticas ya sea democrática o autocráticamente. Esta limitación se hace más palpable en el ámbito de la localidad.

### **EL CONSEJO POPULAR**

Los Consejos Populares son la organización estatal de base que sostiene todo el sistema del Poder Popular. Según la Constitución de la República de Cuba:

Los Consejos Populares se constituyen en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales; están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones; representan a la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los órganos del Poder Popular municipal, provincial y nacional.

Trabajan activamente por la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios y por la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población, promoviendo la mayor participación de esta y las iniciativas locales para la solución de sus problemas.

Coordinan las acciones de las entidades existentes en su área de acción, promueven la cooperación entre ellas y *ejercen el control y la fiscalización de sus actividades* (Artículo 104, énfasis propio).

Como puede observarse, la función de los Consejos Populares (CP) se remite al *control y fiscalización* de las actividades encaminadas al desarrollo local. Esto quiere decir que el CP no cuenta con recursos materiales para su gestión, sino que controla y fiscaliza la actividad de los representantes de las entidades administrativas del Estado presentes en el territorio al cual se circunscribe.

El solo hecho de que la Constitución regule las funciones de cada organización del Estado, y en especial de los CP, con el objetivo de satisfacer las necesidades económicas, sociales, educacionales, culturales y asistenciales de las personas, expresa una de las fortalezas del Estado centralista. La creación de un sistema mediante el cual pueda fluir una política de atención a las necesidades sociales: de su conocimiento y solución, ubican al Estado como principal garante de la calidad de vida de sus ciudadanos/as. Sin embargo, atendiendo a los problemas en el diseño de este sistema, la política social, si bien es uno de los pilares centrales del Estado, sufre en su diseño e implementación las consecuencias del corrimiento de funciones, de la multi-subordinación, y la concentración de poderes.

### **CONSEJO POPULAR JESÚS MARÍA**

El Consejo Popular de Jesús María está ubicado en el municipio capitalino de la Habana Vieja. Es uno de los más grandes del territorio al concentrar una población de 28.853 habitantes por 1 km<sup>2</sup>, lo cual implica una densidad poblacional elevada (Bravo, 2006: 33). Está ubicado en una zona céntrica de la ciudad, y cuenta en su demarcación territorial con una estación de ferrocarriles y una calle donde se concentra una red comercial importante dentro de la ciudad, la calle Monte, la cual es una vía principal de tránsito. Esta situación provoca el aumento de los niveles de desechos en el área, incrementados por la población flotante. Este fenómeno se ve agravado por la insuficiencia de depósitos. El CP colinda con una parte de la bahía de La Habana, en la cual se realiza la limpieza de tanques de combustible de los barcos; y cuenta además con una Termoeléctrica que expulsa residuos tóxicos contaminantes del medio ambiente. La contaminación del aire producida principalmente por esta fuente y el tránsito de vehículos son causas de la presencia de enfermedades respiratorias en la población del barrio, entre las que resalta la tuberculosis<sup>7</sup>.

---

7 Fuente: Diagnóstico ambiental del Consejo Popular Jesús María (2009).



Esta situación de insalubridad se agrava con el deterioro del fondo habitacional, lo cual constituye el principal problema del CP en la opinión de sus propios habitantes. En el Consejo existen: edificios múltiples, ciudadelas y casas. El estado constructivo de las mismas refleja que 502 son buenas (5%); 1860 son regulares (15%) y 8028 se encuentran en mal estado (80%)<sup>8</sup>. Debe subrayarse que existen construcciones del siglo XIX y XVIII las cuales, en su mayoría, no han recibido la reparación requerida<sup>9</sup>.

Además del deterioro y mal estado de las viviendas, que ubica a las personas residentes en condiciones de pobreza, se señalan también otras situaciones<sup>10</sup>:

- Indisciplina social: alcoholismo, drogadicción, escándalos, riñas.
- Problemas de higiene ambiental y poca cultura al respecto.
- Carencia de áreas recreativas y deportivas para niños, jóvenes y adultos.
- Problemas en las redes de acueducto y alcantarillado.
- Locales abandonados y cerrados que propician microvertederos.
- Carencia de Casa de Abuelos.
- Porcentaje elevado de población envejecida.

La confluencia de estos problemas agravan las condiciones de pobreza de la localidad. Frente a esta situación, el CP tiene como misión: “Elevar la calidad de vida del barrio educando a la comunidad y mejorando las condiciones desde el punto de vista constructivo y social con la participación de la población” (Consejo Popular Jesús María, 2008).

## **SOBRE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO POPULAR JESÚS MARÍA**

El Consejo Popular está constituido por una presidenta, dos vicepresidentes y los delegados de las 23 circunscripciones con que cuenta. Las circunscripciones son delimitaciones espaciales más pequeñas que

---

8 Estos datos fueron obtenidos del *Planeamiento Estratégico Comunitario del Consejo Popular*, realizado en 2008. En entrevista con uno de los miembros del Taller de Transformación Integral del Barrio, una de las instituciones del CP, aseguró que el 90% de las viviendas ya se encuentran en mal estado.

9 Fuente: Habitantes de la comunidad y funcionarios del CP.

10 Según diagnóstico participativo realizado en el barrio en el 2008.

permiten la atención directa por los/as delegados/as a las necesidades de la comunidad, así como el control y fiscalización de las entidades administrativas que se encuentran en su territorio. Los/as delegados/as son las personas más cercanas a las problemáticas de la comunidad. También actúan como controladores/as, fiscalizadores/as y gestores/as dentro de su comunidad. Sin embargo, los vínculos delegados/as-comunidad-dirección del CP varían de acuerdo al nivel de comunicación e intercambio que los/as delegados/as ejercen en sus circunscripciones. Semanalmente los/as delegados/as deben rendir cuentas ante el CP sobre la situación de su comunidad. Este método de trabajo permite conocer y dar seguimiento a las problemáticas existentes en el Consejo de manera más directa.

Junto al delegado o delegada, el/la trabajador/a social es otro actor dentro de la localidad que se encarga de diagnosticar las necesidades de la comunidad y de gestionar la atención a personas en desventaja social mediante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Son un actor fundamental en las políticas o medidas de atención a la pobreza. El Consejo Popular cuenta con 32 trabajadores sociales aproximadamente, ya que esta cifra vería de acuerdo al tiempo de permanencia de los mismos en el Consejo.

El trabajador social responde directamente a la Unión de Jóvenes Comunistas y esta, para este asunto, al Consejo de Estado. Los/as trabajadores/as sociales y los/as delegados/as coinciden en sus funciones y en el mismo espacio de trabajo, ya que cada una de las 23 circunscripciones del Consejo Popular Jesús María es atendida por un/a delegado/a y uno/a o dos trabajadores/as sociales, en dependencia de su complejidad y extensión. Como puede verse, también al interior del CP existe una multi-subordinación y corrimiento de funciones, al suplantar el trabajador social parte de las funciones del delegado.

Esta situación se convierte en una debilidad para el sistema en tanto no existe comunicación ni articulación entre ambos actores locales. Si la centralización no se remitiera solo a las políticas y acciones diseñadas e implementadas por una organización específica, sino al conjunto de funciones de las organizaciones del Estado, unificándolas en un sistema donde unas no suplanten a otras, el resultado del carácter centralista del Estado sería más efectivo, ya que no se producirían contradicciones entre las acciones y políticas ejercidas entre ellas.

El resultado de esta jerarquización ejercida por parte de la máxima dirección del país ha conllevado, en el caso analizado, a que las relaciones entre delegados/as y trabajadores/as sociales sean, en sentido general, de tensión. Sin embargo, los fines de ambos actores locales dan cuenta del carácter protector del Estado cubano. Ambos son cana-

les de conocimiento de las necesidades sociales de la comunidad, sobre las cuales intenta actuar el Estado a partir de sus distintas instancias.

Muchas veces la solución de las necesidades de las personas está limitada por los recursos materiales con que cuenta el país, sometido a una crisis permanente, producto del bloqueo económico y financiero estadounidense, además de otras causas de orden interno que limitan el desarrollo de su economía. Esta situación agrava las relaciones entre estos actores sociales y entre ellos y la comunidad, al restringirse sus funciones al acopio de las necesidades que esperan ser resueltas verticalmente por el Estado.

Sin embargo, hay que resaltar cómo las medidas para la solución de esas necesidades son diseñadas desde el Estado, como generalidad, a partir de estrategias de transformación estructural de las condiciones de vida que las reproducen. El acceso a planes educacionales que vinculen el estudio con el trabajo, el acceso a empleos, a servicios gratuitos de salud, entre otras, dan cuenta de la diferencia entre la estrategia de atención a la pobreza fomentada por el carácter centralista del Estado cubano frente a las estrategias focalizadoras y asistencia- listas de los Estados neoliberales.

Polarizar y distinguir la estrategia de atención a la pobreza desarrollada por el Estado cubano como *totalmente* opuesta a prácticas focalizadas y asistencia- listas sería una expresión de idealismo. Ciertamente no todas las acciones desempeñadas por parte del Estado van encaminadas a transformar las condiciones estructurales de vida de los más desfavorecidos. Cómo podría explicarse entonces la persistencia de una desconexión entre el salario y el costo medio de la vida, o los niveles de desigualdad en el área de los ingresos. Pero a pesar de que el Estado cubano no ha logrado transformar las condiciones de reproducción de las desigualdades y de producción de la pobreza en su totalidad, es preciso reconocer la voluntad política por convertir a las personas en sujetos de derechos más que en depositarios de asistencias.

Después de esta reflexión es posible volver al funcionamiento del CP. Además de los delegados, el CP cuenta con representantes de las entidades administrativas y las organizaciones de masas presentes en la localidad. En este caso se encuentran representantes de entidades administrativas como Comercio y Gastronomía, Educación, Salud, Vivienda, Trabajo y Seguridad Social, Inversiones de la Vivienda, Aguas de La Habana, Deporte y Recreación, Cultura, Empresa Cubana de Pan y Dulces, Habaguanex<sup>11</sup>, y Proyecto Monte, que comprende la red

---

11 Habaguanex es un grupo turístico que tiene restaurantes, tiendas, mercados, cafeterías, hoteles y hostales. En el CP de Jesús María se encuentran ubicados mercados y tiendas.

de comercios en moneda nacional. Estos representantes deben rendir cuenta semanalmente al CP sobre el cumplimiento de sus tareas y el surgimiento de nuevos problemas.

Una vez al mes se realiza una reunión donde los representantes de las entidades administrativas y las organizaciones de masas rinden cuentas sobre el estado de su entidad/organización en el Consejo. A esta reunión mensual asisten los 23 delegados, los 32 trabajadores sociales y otros miembros no delegados del CP.

Este método de centralización de las entidades bajo la égida del CP como coordinador general de la estrategia de desarrollo de la comunidad es vital para mantener un control y planificación sobre las soluciones a las problemáticas existentes. Cada mes debe rendir cuenta una entidad específica, pero hay meses que se mantienen determinadas entidades a fin de dar un seguimiento a problemáticas que persisten. Este es el caso de Vivienda.

Además de estos actores, se integran al despacho con el CP los directivos de programas especiales existentes en la comunidad, como es el caso del Programa Materno Infantil<sup>12</sup>. También se cuenta con los Grupos de Atención y Prevención Social (GAPS). Cada circunscripción cuenta con un GAPS, constituido por un/a coordinador/a, representantes de organizaciones de masas<sup>13</sup>, activistas, representantes de las entidades presentes en su circunscripción y el jefe de sector<sup>14</sup>. Este grupo tiene la posibilidad de convocar a otras organizaciones de acuerdo a la problemática existente en su área.

---

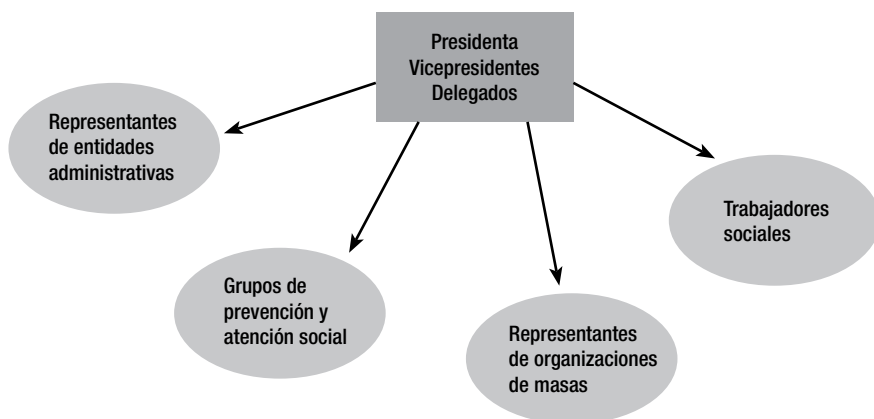
12 Dentro de este programa se le da seguimiento a niños/as y madres embarazadas con problemas de salud así como a madres que han decidido seguir teniendo hijos/as a pesar de que las condiciones sociales no se lo permiten. Según diagnóstico post genético las malformaciones se han elevado en la comunidad, y a pesar de que las madres tiene acceso a este servicio de manera gratuita, ellas y sus familias deciden tenerlos. Este grupo tiene la obligación de respetar la decisión de la familia y apoyarla, siempre que tenga todo el conocimiento de las consecuencias de esta decisión. Se han trazado planes de acción para que esas embarazadas corran menos riesgos y sus hijos/as tengan la atención que requieren.

13 Las organizaciones de masas están integradas por: los Comités de Defensa de la Revolución, la Federación de Mujeres Cubanas, la Asociación de Combatientes de la Revolución Cubana, la Central de Trabajadores de Cuba, la Asociación de Agricultores Pequeños, la Federación Estudiantil Universitaria, Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media, la Organización de Pioneros José Martí, la Unión de Jóvenes Comunistas y el Partido Comunista de Cuba.

14 El jefe de sector es un representante de la Policía Nacional Revolucionaria que atiende un área específica dentro del CP. Su función principal es el control de las actividades delictivas. Jesús María cuenta con un total de 8 jefes de sector que atienden a 23 circunscripciones.

A continuación ofrecemos un gráfico que representa la estructura del CP Jesús María:

**Cuadro 1**  
Estructura del CP Jesús María



Fuente: Elaboración propia.

La coincidencia de funciones de los diferentes actores locales dentro del CP genera un corrimiento de las mismas y una jerarquización entre estos actores según el grado de relación (comunicación) que tengan con las entidades de más poder del Estado. En este caso, como antes se explicó, se encuentran los/as trabajadores/as sociales. Sin embargo, si la coexistencia de actores con similares o idénticas funciones genera un problema al interior de la estructura del CP, también hay que reconocer que esta pluralidad de actores permite una atención más directa y sistemática sobre los problemas de la comunidad. Mediante la pluralidad de vías de comunicación con la comunidad que constituyen los distintos actores, el CP tiene más control sobre las situaciones existentes y sobre el rol de estos actores.

Además de los ya mencionados, un problema capital radica en la desarticulación e incomunicación entre los actores. Por ejemplo, los representantes de las entidades administrativas son controlados y fiscalizados por la dirección del CP (presidenta, vicepresidentes, delegados), pero al mismo tiempo se subordinan a la entidad administrativa superior, por lo cual ellos constituyen un eslabón de mediación entre la entidad administrativa y el CP. Estas instancias no tienen una articulación y comunicación en lo referido a una política común.

Los/as trabajadores/as sociales son controlados por el CP, pero se subordinan al Consejo de Estado mediante la Unión de Jóvenes Comunistas, y al mismo tiempo tramitan los casos con más desventaja social mediante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los/as delegados/as se subordinan directamente al CP. Los representantes de las organizaciones de masas y entidades administrativas rinden cuenta de sus funciones ante el CP que controla y fiscaliza sus actividades y funciones, pero se subordinan a sus respectivas organizaciones, direcciones, empresas nacionales y ministerios, según corresponda en cada caso.

Los Grupos de Trabajo del Sistema de Prevención y Atención Social (GAPS) rinden cuentas al CP sobre su funcionamiento, pero se subordinan a las Comisiones del Sistema de Prevención y Atención Social (SiPAS) municipales, provinciales, y nacional. Estos Grupos incluyen tanto a los representantes de las organizaciones de masas como a los de entidades administrativas, según corresponda en cada circunscripción.

Si analizamos, cada actor responde además de al CP, a la organización a la cual pertenece: entidades administrativas, órganos de gobierno (Consejo de Estado), organizaciones políticas y de masas. Estas organizaciones administrativas y de gobierno no mantienen un flujo común y sistemático de comunicación, lo cual limita el diseño e implementación de una política social centralista, que ponga en diálogo los distintos planes y acciones de cada órgano del Estado.

Junto a esta limitante se encuentra el modo en que se diseñan los planes. La planificación es el instrumento mediante el cual se hace posible el diseño de la política social socialista. El modelo de transición cubano se ha basado en la construcción de planes a fin de producir una política centralista que permita garantizar un conjunto de servicios y recursos a todos los/as ciudadanos/as. Además de velar por la satisfacción de necesidades individuales y grupales, el plan es un instrumento para el desarrollo de la sociedad al proyectar sus necesidades y soluciones en relación a la coyuntura interna y externa en la que se producen o pueden producirse.

Sin embargo, ¿cómo se comporta el diseño e implementación de los planes y cuánto afecta o favorece al desarrollo local, a la satisfacción de las necesidades individuales y grupales en conjunción con las necesidades de la sociedad? Aquí debemos hacernos otra pregunta: ¿se conjugan las necesidades individuales y grupales con las necesidades de la sociedad? Empezando por esta última, hay que señalar que en el caso estudiado, los planes se construyen más sobre la base de las posibilidades económicas que tiene el país para

solucionar determinados problemas, tanto desde “arriba” como desde “abajo”.

La práctica de construir planes a partir de la posibilidad de recursos materiales existentes se ha legitimado. Un ejemplo se expresa cuando a pesar de incrementar el margen de posibilidades materiales que sustenten un proyecto, los propios diseñadores solicitan menos recursos de los necesarios “presuponiendo” que no les van a “aprobar” el monto requerido. Esta deformación en el diseño de los planes a nivel del CP, limita el conocimiento real por parte de las organizaciones estatales de los niveles superiores (provincial, nacional) sobre las necesidades reales existentes en el CP. Sin embargo, la existencia de otros canales que permiten mantener un diagnóstico más o menos sistemático sobre la situación de la localidad, como son los/as trabajadores/as sociales, salvan esa limitante.

A pesar de este problema en el diseño de los planes a nivel del CP, las situaciones de mayor desventaja social no dejan de incluirse en los mismos, por lo que en sentido general los planes representan las problemáticas de la localidad. La limitación más importante no radica en su diseño a nivel de base sino en el diseño y concepción general de los mismos. Supuestamente los planes se construyen a nivel de CP y van transitando todos los niveles hasta llegar al nivel nacional y conformar los planes nacionales según las distintas áreas: educación, vivienda, salud, entre otras. El ejercicio de la construcción de los planes *debe* utilizar la vía de conocimiento de las necesidades de los territorios “desde abajo” y poner en diálogo esas necesidades con los recursos y necesidades del país. Sin embargo, lo que suele ocurrir es que los planes, y sus ajustes o modificaciones, “bajan desde arriba”. El “arriba” para el CP es la Asamblea Municipal del Poder Popular y la Asamblea Provincial del Poder Popular, la que a su vez se subordina a la Asamblea Nacional, como antes se explicó.

Esta práctica hace que los planes construidos en la base sean ignorados, según la percepción de los/as delegados/as y electores/as, ya que el argumento que se sostiene para explicar el porqué no se corresponden los recursos designados con las necesidades planteadas es la no disponibilidad material.

Estos planes se denominan planes nominalizados ya que las instancias superiores designan un monto de recursos para determinadas acciones, pero dónde se interviene es una decisión que toma el CP. Los planes son muy inferiores a las necesidades presentes en el CP, sobre todo en el ámbito de inversiones de la vivienda, lo cual hace que aparezcan nuevas necesidades o que se agraven las ya existentes. Un dato representativo de la gravedad de esta situación es que ocurren 1,2 derrumbes diarios en el CP y aún no se han cum-

plido los planes de inversiones de la vivienda del 2008 ni del 2009. En septiembre del 2009 aún no se habían iniciado las obras en la primera ciudadela que correspondía reparar según el plan. Junto a estos problemas se unen otros:

- Poca calidad de las construcciones.
- Demora en la entrega de los materiales y en la ejecución de las obras.
- Ineficiencia del sistema de control sobre las empresas constructoras.
- No existencia de locales de tránsito en el municipio.

Sobre este último punto hay señalar que el municipio de Habana Vieja tiene 5000 núcleos viviendo en fondos habitacionales dictaminados por los arquitectos de la comunidad como inhabitables y con peligro de derrumbe. La no existencia de locales de tránsito hace que no se puedan trasladar a esas personas de sus viviendas, para repararlas o demolerlas y construir otras nuevas. Sin embargo, cada vez que ocurre un derrumbe, los/as delegados/as y los/as representantes del CP y la Asamblea Municipal procuran asegurar alimentación, un techo, acceso a agua potable, servicios de salud en caso de que sean necesarios, pese a las difíciles condiciones materiales con que cuenta el Poder Popular municipal en particular y el país en general.

Esto es posible porque existe una política centralista de atención social. Ante la imposibilidad económica de asegurar una política que solucione todas las necesidades, el Estado prioriza aquellas más emergentes. Este proceso no es puro y pueden encontrarse casos donde existan deformaciones y violaciones, pero en general esta es la gran diferencia entre las políticas neoliberales y la política del Estado centralista cubano: promover una política social que genere el menor patrón de desigualdad posible (Valdés Paz: 2008). El menor patrón de desigualdad posible es el modo de acercarnos a los principios rectores de la política estatal: la igualdad.

### **UNA PROPUESTA ALTERNATIVA A LA ALTERNATIVA. A MODO DE CONCLUSIÓN**

La estrategia de lucha contra la pobreza y la desigualdad que ha implementado el modelo de socialismo cubano, a pasar de sus variaciones por las distintas etapas de la revolución, ha mantenido el rol del Estado como centro de las relaciones económicas, políticas y sociales. La centralización ha sido una estrategia para defender los principios socialistas del proyecto cubano: la soberanía nacional y una política



social que garantice igualdad y justicia sociales para sus ciudadanos/as. Esta radicalización con respecto a otros programas y estrategias contra la pobreza, ha hecho que el Estado cubano haya mantenido desde el triunfo de la revolución una lucha no solo contra la pobreza, sino también contra las estructuras y condiciones que la generan.

Por estas razones podemos asegurar que el centralismo ejercido por el Estado es un centralismo tal que busca la satisfacción de las necesidades de las mayorías y que se responsabiliza por la calidad de vida de cada ciudadano/a; esta es su principal fortaleza. Esa estrategia ha permitido asegurar una mejor distribución de los accesos y riquezas en las condiciones de país bloqueado, subdesarrollado y dependiente. Sin embargo, un análisis de su diseño e implementación en el espacio local dan cuenta de varias limitaciones:

- Las organizaciones estatales y los distintos actores dentro de la comunidad tienden a suplantar las funciones de otros/as dentro del mismo sistema. Este corrimiento de funciones se une a una concentración de poderes en determinadas organizaciones y niveles, así como a una multi-subordinación.
- Las deformaciones del Estado como el burocratismo y el estatismo son entendidas como consecuencias del centralismo y no como sus limitantes.
- Existe una desarticulación e incomunicación entre los actores y organizaciones estatales.
- El diseño de los planes responde primero a las condiciones económicas del país y luego a las necesidades existentes en los territorios, al punto de determinarlas. Esto conlleva a que los planes conformados en los niveles superiores del Estado determinen los de los municipios y CP.
- La rigidez en el cumplimiento del plan por encima de la calidad de su implementación, y el inefectivo control popular sobre los mismos, provoca que generalmente los planes no satisfagan las problemáticas en ellos contenidas.
- Estas limitantes, a su vez, lastran el ejercicio de la democracia, esencial para el sostenimiento de una política centralizadora en el socialismo.
- La centralización no ha sabido conjugarse con formas descentralizadas de gestión de recursos a lo largo del país.

Esta última es quizás la principal limitación del Estado centralista cubano. A pesar de existir algunas experiencias locales que controlan sus recursos

en relación con una política central, como son los programas de las Oficinas del Historiador de La Habana y Camagüey, no ha habido una disposición para generalizar estas propuestas en todos los territorios del país.

La centralización o descentralización son estrategias limitadas en la lucha contra la pobreza y las desigualdades. La primera, según el caso cubano analizado, porque tiende a limitar su eficiencia y no da lugar —o restringe— a la posibilidad de ampliar y perfeccionar su impacto, mediante el ejercicio controlado y planificado de la descentralización. La segunda, porque desconecta las articulaciones necesarias para el desarrollo local y nacional entre los territorios y distintos niveles del sistema social, político y económico.

La conjugación de la centralización y la descentralización en un modelo regulado por el Estado podría, en el caso cubano, salvar al centralismo de sus propias trampas y en consecuencia reinventar las relaciones nacional-local y Estado-Mercado. Hemos logrado crear una estrategia de lucha contra la pobreza y las desigualdades opuesta y alternativa a la de los gobiernos neoliberales, pero necesitamos una alternativa de la alternativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Sonia 2005 “La producción social de la pobreza” en Álvarez, Sonia *Curso virtual Trabajo y producción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, Argentina.
- Álvarez, Sonia 2007 “La producción de la pobreza en los 90” en Álvarez, Sonia *Curso virtual Teoría e Historia de la producción de la pobreza en América*, Argentina, 27 de junio.
- Anderson, Perry 2003 “Neoliberalismo: un balance provisorio” en Sader, Emir y Gentili, Pablo (comps.) *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. (La Habana: Ciencias Sociales).
- Borón, Atilio 2003 “La sociedad civil después del diluvio neoliberal” en Sader, Emir y Gentili, Pablo (comps.) *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. (La Habana: Ciencias Sociales).
- Bravo, Orlando 2006 *Jesús María: un barrio de cultura y tradición* (La Habana: Ed. GDIC).
- Carranza, Julio; Gutiérrez, Luis y Monreal, Pedro 1995 *Cuba, la reestructuración de la economía: una propuesta para el debate* (La Habana: Ciencias Sociales).
- Castro, Fidel 1961 *La historia me absolverá* (La Habana: Imprenta Nacional de Cuba).
- Consejo Popular Jesús María 2008 “Planeamiento Estratégico Comunitario Consejo Popular Jesús María”, Documento de trabajo interno (La Habana).

- Consejo Popular Jesús María 2009 “Diagnóstico ambiental del Consejo Popular Jesús María”, Documento de trabajo interno (La Habana).
- Constitución de la República de Cuba 1992 (La Habana) en <<http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>> Acceso 10 de agosto de 2009.
- Espina, Mayra 2008 *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad* (Buenos Aires: CLACSO).
- Sader, Emir 2003 “Estado, democracia y alternativa socialista en la era neoliberal” en Sader, Emir y Gentili, Pablo (comps.) *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. (La Habana: Ciencias Sociales).
- Valdés Paz, Juan 1996 “Notas sobre sistema político cubano” en Dilla, Haroldo (comp.) *La democracia en Cuba y el diferendo con los Estados Unidos* (La Habana: Ciencias Sociales / CEA).
- Valdés Paz, Juan 2007 “Desarrollo institucional en el período especial: continuidad y cambios” en Arce, Mercedes y Sánchez, María de Lourdes (comps.) *Una mirada binacional al desarrollo regional México-Cuba* (México: El Colegio de Tlaxcala, AC).
- Valdés Paz, Juan 2008 “Notas sobre descentralización”, Intervención en el Taller sobre Descentralización, Caracas, agosto.



Karin Berlien Araos\*

## **MECANISMO DE COORDINACIÓN EN LOS MERCADOS LIBRES, INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES LOCALES PARA LA GENERACIÓN DE TRABAJO Y LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA**

EL OBJETIVO DE ESTA INVESTIGACIÓN consistió en analizar las estrategias de coordinación —cooperación y auto-regulación— que se han desarrollado y que funcionan actualmente en los mercados callejeros de Chile. Para este fin se presentan los siguientes acápite. En primer lugar una revisión de antecedentes históricos, teóricos e institucionales. Asimismo presentamos el análisis de datos etnográficos, que comprenden: entrevistas realizadas en la comuna de Peñalolén de la Región Metropolitana desde el año 2007; y en el caso de la comuna de Valparaíso, V Región<sup>1</sup>, de entrevistas en profundidad e historias de vida recogidas durante el año 2009, en el marco de la elaboración

\* Doctoranda en Economía, Universidad de Grenoble 2, Master de Ciencias Humanas y Ciencias Sociales, mención en Dinámicas Económicas y Sociales de los Territorios, Universidad de París 8, Francia.

---

1 Se consideraron estas regiones ya que a nivel nacional son la que tienen mayor población (la Región Metropolitana 1.643.892 habitantes y la V región 532.141 habitantes), luego el criterio de selección residió en las características de sus ferias: en el caso de Valparaíso se trata de la feria más antigua de Chile (1850), y en el caso de la Feria de Peñalolén, es una de las ferias más grandes de Santiago, donde se congregan más de 1000 vendedores.

de un libro patrimonial<sup>2</sup> sobre dicho espacio de comercio, a lo que se suma una pequeña encuesta piloto, elaborada y aplicada con el fin de indagar respecto a diferentes niveles y tipos de conexiones y redes que existen al interior de las ferias.

Como marco teórico se han utilizado las teorías provenientes de la economía institucional y del análisis de redes sociales, bajo el supuesto de que los fenómenos económicos en su entorno social no solo dependen de factores internos, como el nivel de capital o tecnología, sino que también se encuentran permeados y en interacción con sus contextos institucionales, los cuales actúan de manera dinámica y en conexión generando relaciones jerárquicas u horizontales y diferentes niveles de coordinación. Los agentes se vinculan y entrelazan sus objetivos en relación a la información imperfecta de la que disponen, a su racionalidad limitada y a sus diferentes sistemas de valores.

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los mercados callejeros —llamados “ferias o mercados libres”— en Chile forman parte del panorama y de la historia cotidiana de los barrios, y son desde el origen de las ciudades una de las principales fuentes de abastecimiento doméstico, así como también un espacio de trabajo de fácil acceso, un puente de comercialización para los pequeños productores agrícolas y artesanales.

De acuerdo a los relatos históricos podemos afirmar que los orígenes de las ferias libres en Chile vienen de la mano del paso de la vida campesina a la instalación urbana y su proceso de desarrollo económico. El comercio de micro-producción como fuente de trabajo fue una alternativa para la población citadina, que conservaba sus chacras y/o sus sistemas de producción y consumo rurales. Era en las “cañadas” —así eran llamadas las desembocaduras de antiguos ríos que fueron utilizadas como puertas naturales de entrada a las ciudades— donde se instalaban en forma de mercados los campamentos de comerciantes.

La herencia de las ferias en las cañadas fue mantenida como lugar de trabajo no solo para los pequeños productores agrícolas y artesanales, sino también como espacio de encuentro y de fiesta popular. En estas llegaban los pequeños comerciantes y productores a intercambiar productos, servicios y saberes populares, constituyéndose en lugares de encuentro de lo social, como también espacios de circula-

---

2 Libro titulado “Los Cachureos de la Avenida Argentina: historias de vida e intercambio entre el mar y los cerros”, financiado con aportes del Fondo Regional para las Artes y la Cultura de Valparaíso, elaborado por la autora de este artículo en conjunto con la investigadora Lucrecia Brito.

ción de información relevante. Estas prácticas y sentidos se observan en las ferias y mercados libres hasta nuestros días.

Sin embargo, el contexto institucional ha ido cambiando con el paso y hacer de la historia. Un hito significativo y que tiene impactos concretos actualmente fue la abolición de la ley que regulaba y reconocía la existencia de las ferias libres, en el año 1976, durante el período de la dictadura militar. A partir de ese momento, los mercados callejeros quedaron entregados a la regulación del “libre mercado” y a la arbitrariedad de los gobiernos locales.

A partir del nuevo contexto legislativo, en 1979 se fijó un Decreto ley<sup>3</sup> sobre rentas municipales que señalaba que todo comerciante autorizado debía pagar derechos de acuerdo a las ordenanzas locales, es decir, vinculando a cada comerciante ambulante individualmente con el municipio.

Luego durante los años ochenta, de manera gradual, se comienzan a elaborar en los municipios ordenanzas locales para las ferias libres. A pesar de que estas son ordenanzas que dependen de cada autoridad municipal de turno, se puede observar que en el país fueron todas elaboradas bajo un formato tipo y la definición de estos espacios de trabajo, para todos los casos, fue y es “esencialmente precaria”. Junto con esto las ordenanzas regularán horarios y condiciones de instalación de estos espacios de comercio ambulante, pero no asignaran ningún derecho en el tiempo al trabajador feriante, ni tampoco ningún resguardo respecto al espacio de trabajo ni a sus condiciones laborales.

La historia reciente de las ferias habla no solo de esta invisibilidad o debilidad jurídica, sino también de la implicancia de esta acción gubernamental, que se tradujo durante los años ochenta e inicio de los años noventa en represión, persecución y expulsión de sus feriantes, los que podían llegar a ser detenidos y cuya mercadería podía ser confiscada, en sus históricos lugares de trabajo y solamente por el ejercicio del comercio.

### **UNA PARTE DE LA LLAMADA “ECONOMÍA INFORMAL”**

Este tipo de comercio callejero ha sido considerado en Chile y desde las políticas de la OIT como una parte de la llamada “economía informal” por responder a las siete características que intentan definir este “sector” (Hart, 1971): facilidad de acceso a la actividad, utilización de recursos locales, propiedad familiar de la empresa, escala de actividad reducida, uso de técnicas que privilegian los recursos de la mano de obra, calificación adquirida fuera del sistema de formación oficial, y

---

3 Decreto ley sobre rentas municipales N° 3.063, 1979.

la formación de mercados competitivos y sin reglamentación. Específicamente esta definición se concentró en las características de la unidad de trabajo y producción.

Sin embargo, el concepto de informalidad también ha sido asociado a los mercados ilícitos: al ser “informal” no se encuentra dentro de la “forma”, es aquello que está fuera de la ley, lo que estigmatizó y precarizó aun más esta fuente de trabajo.

A pesar de que el oficio de feriante ha sido social e históricamente reconocido, el ser parte de esta “economía informal” los ha privado de derechos laborales como salud y previsión, así como también les ha negado la trazabilidad de su actividad en el tiempo y así el acceso a las redes de instituciones de apoyo públicas o privadas.

Luego, a partir de las modificaciones legales en relación a la “microempresa” y en particular a la microempresa familiar, como también a partir de exigencias municipales en ciertos períodos de tiempo, algunos feriantes iniciaron actividades “formalmente” ante Impuestos Internos. Sin embargo, por los costos que implicaba mantener al día las declaraciones de impuestos, sin percibir los beneficios de este nuevo estado jurídico, dejaron de imponer.

Así las ferias han sido consideradas desde la academia y otros organismos públicos y privados como grupos de vendedores aislados e informales que se encuentran en el mismo espacio físico, y donde por las características del mercado primaria la competencia perfecta de precios<sup>4</sup> para maximizar el volumen de venta individual. Interpretación que solo muestra las partes y que olvida la perspectiva que ofrece el conjunto, que sería observar la “feria” como un cuerpo que se construye con poder de negociación y objetivos comunes, y donde es a partir de la cooperación que se ha logrado mantener este espacio de trabajo, junto con bajar costos y maximizar beneficios colectivos. Al punto de que sus organizaciones gremiales y sindicatos —existentes desde el año 1939— no fueron reconocidos como interlocutores válidos a nivel nacional hasta fines de los años noventa<sup>5</sup>.

En este sentido, al estar consideradas dentro del sector no estructurado de la economía, su realidad ha quedado invisibilizada de las estadísticas públicas, como también de los programas de desarrollo

---

4 Como la manifestación de una economía en competencia pura y perfecta, como fenómeno de la economía popular entendida como una manifestación de un “capitalismo a los pies desnudos” (De Soto, 1994).

5 Cuando en 1998 se crea un coordinadora intercomunal de ferias libres, que fue la primera acción conjunta de los sindicatos de las ferias libres en una comuna, y que permitió revertir un decreto municipal que en 1996 había sido emitido y que eliminaba los carros de venta de productos del mar, de aves y de sub-productos cárneos.



económico local, o por ejemplo en la discusión de los planes reguladores locales, siendo considerada como una *economía de los pobres* o una *economía de subsistencia* (Urmeneta, 1988; Tockman, 1990).

Frente a esta última hipótesis efectivamente podemos decir que hay motivos para identificar a las ferias como un sistema económico que se genera frente a la amenaza de la carencia de recursos económicos. En particular sería el caso de la *Feria de cachureos* donde es posible señalar que fue la población que quedó sin trabajo, o que se encontró desempleada por otras exclusiones sociales —como de género o etnia—, la que como mecanismo de *lucha* para salir o no caer en la pobreza se movilizó y generó la aparición de este espacio de trabajo y comercio. Es justamente en el contexto de la crisis económica de principio de los años ochenta que aparecieron en los barrios con fuerza estos mercados populares. Don Esteban, comerciante de la Feria de la Avenida Argentina de Valparaíso, comenta: “Se iniciaron en el tiempo de Pinochet, porque cuando se partió, primero cuando se partió, se partió vendiendo las cosas de las casas, porque en ese tiempo no había los recursos económicos necesarios como para poder subsistir, entonces se vendía. Y en como partió el nombre como *cachureos*, uno vendía las cosas que tenía como cachureo en la casa, obviamente las cosas buenas que servían a otras personas, como materiales y de ahí uno fue juntando el capital para empezar a trabajar y mantener cada uno de nosotros a su familia, los hijos, porque la familia va creciendo como familia y entonces uno se va colocando a la par, uno vive de su trabajo” (testimonio de don Esteban, Valparaíso, 2009).

En el mismo sentido el relato de don Héctor, artesano de la madera y vendedor: “La feria es el reflejo de Valparaíso, crece con la necesidad de la gente, se toma la ciudad... cuando no hay trabajo todos los porteños se vienen a vender a la feria, se toman las calles, como las casas se toman los cerros... no importa si ponen una calle nueva, un bandejón, se continua por el lado” (testimonio de don Héctor, Valparaíso, 2009).

Para el caso de la feria de fruta y verdura, podríamos agregar que esta ha sido producto de la tradición campesina en la ciudad, siendo un oficio que se ha traspasado generacionalmente, los padres y madres enseñan a sus hijos el oficio<sup>6</sup>. Las ferias persas y de cachureos han formado parte también de esta tradición, pero ya no solo intercambiando productos de producción artesanal, sino incorporando nuevos bienes de consumo y servicios, de acuerdo a las nuevas demandas sociales.

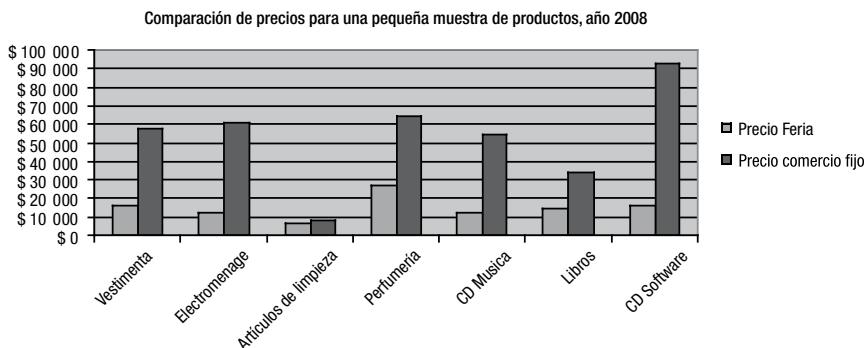
---

6 Lo que además por antecedentes previos podemos decir mejora la probabilidad de éxito (mantención en el tiempo y expansión), ya que haber tenido padres feriantes es significativo y tiene un impacto positivo en el rendimiento del negocio (Berlien, 2007).

## DIFERENCIAS DE PRECIO AL PÚBLICO RESPECTO AL COMERCIO FIJO

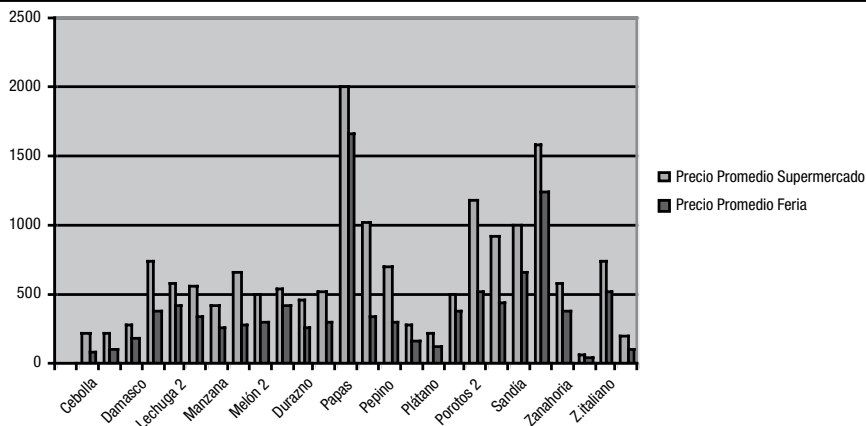
Al hecho de ser percibida como un espacio de trabajo para todos, por la proximidad al público en sus comunas y barrios, se suman las diferencias de precios que presenta este sector respecto al comercio fijo:

**Cuadro 1**  
Comparación de precios entre ferias de cachureos y comercio fijo



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Comercio de Santiago de Chile.

**Cuadro 2**  
Comparación de precios entre ferias libres y supermercados



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agricultura, a través de la Unidad de Consumidores de ODEPA, Región Metropolitana de Chile<sup>7</sup>.

7 Revisa los precios de las 20 frutas y verduras más relevantes de la canasta que sirve de base para la construcción del Índice de Precios al Consumidor (IPC), labor

Se puede observar que los precios de todos los productos —frutas y verduras— son siempre más bajos en la feria que en los supermercados. Este mismo fenómeno se observa en las ferias de cachureos. Las causantes que emergen y podemos señalar son:

- Los feriantes reducen los costos de intermediación al comprar directamente a los productores, y/o reducen costos de inversión al comercializar productos de usados y de reciclaje.
- Tienen bajos costos de bodegaje, ya que no cuentan con grandes bodegas sino solo pequeños espacios acondicionados artesanalmente.
- Los costos fijos son muy bajos solo el pago del derecho de uso del espacio público de manera temporal y en algunos casos incluso este es cero.
- Se observa también que existe colaboración entre los feriantes para recomendar a los proveedores que ofrecen buenos precios y calidad, como también compras colectivas de mercadería que abaratan costos al conjunto.
- La lógica de fijación de precios que utilizan los feriantes es el “por ciento”, es decir, aplican un porcentaje fijo sobre el precio de costo, intentando doblar en la venta el precio pagado por ellos.
- Por lo tanto sus precios se relacionan directamente con el precio de compra, más que con la especulación o competencia entre ellos.
- Sin embargo los precios cambian durante el día de trabajo, mientras más próximo el momento de finalización de la feria más bajos serán los precios, esto por los costos o las imposibilidades tecnológicas para el almacenamiento de los productos.

Deberíamos suponer que estos efectos agregados son mayores al efecto de las economías de escalas que tendría el comercio fijo, sobre todo para el caso de los supermercados, lo que explicaría esta permanente diferencia de precios. Como también podríamos señalar que los feriantes declaran competir no entre ellos, sino con los supermercados y el comercio fijo, donde al tener mayores restricciones en la forma de pago, como también individualmente volúmenes de venta más pequeño, deben concentrar su estrategia y competir en calidad y precio.

---

que se realiza en supermercados e igual número de ferias libres de los sectores norte, sur, oriente y poniente de la Región Metropolitana.

Otro componente que se observa sistemáticamente entre los feriantes es la solidaridad y conciencia de las restricciones presupuestarias de la población, es decir, señalan “ofrecer productos para *el bolsillo* de todos”.

Esta evidencia respecto a las diferencias de precios ha permitido no solo un espacio de trabajo sino también de consumo a bajo costo para la población de menores ingresos, lo que explica su popularidad<sup>8</sup>.

Junto con lo anterior, estos mercados han permitido el traspaso de productos entre *clases sociales*, en palabras de doña Francisca: “Aquí llegan marcas muy buenas, *el Gacel* el zapato, *el fioruchi*, porque la verdad de las cosas señorita que nosotros aquí *hacimos* un puente. En que sentido el puente, recogimos lo que vende la alta alcurnia, para hacer un puente y hacerlo llegar a menor precio a las personas de cerro, que tienen un sueldo mínimo, por eso es que *tenimos* mucha gente que nos viene a comprar” (testimonio de doña Francisca Espinoza, vendedora de ropa usada, Valparaíso, 2009).

Incluso para aquellos que no tienen ningún ingreso, estos mercados han sido y son un espacio de sobrevivencia, ya que llegan al final del día de feria a recoger las frutas y verduras que no se pueden vender o lo que los feriantes les quieren compartir: “Yo llegué a la feria primero recogiendo, hacía las tortillas con las hojas de la beterraga, así crié a mis hijas” (testimonio de doña Miriam, vendedora de ropa usada, zapatos y artículos para el hogar, Valparaíso, 2009). “Aquí nadie pasa hambre, cuando la feria termina pasan recogiendo y pidiendo los que menos tienen y todo el mundo les da [...]” (testimonio de don Arturo Gamboa, presidente del Sindicato de Ferias Libres, Peñalolén, Santiago, 2008).

En este sentido efectivamente se podría considerar este sistema económico como un espacio de subsistencia, como parte de una economía autogestionada, que permite a las personas con escaso o pequeño poder adquisitivo, a los *pobres*, suplir parcialmente las carencias generadas por la falta de ingresos y tener acceso al consumo de bienes básicos, alimentación y abrigo.

### **ASOCIATIVIDAD, TIPOS DE INSTITUCIONALIDAD Y REDES**

Así las ferias, como mercados callejeros populares, han sufrido las consecuencias de ser definidas, los últimos cuarenta años, a partir de la “informalidad”. Al mismo tiempo, otras institucionalidades populares se conformaron, a pesar del contexto institucional emanado desde

---

8 Observando el flujo de clientes en un punto aleatorio de la Feria de la Avenida Argentina, se observó que a mediodía circularon en un minuto 50 personas promedio delante del mismo puesto.

el Estado de acuerdo a las orientaciones de los organismos internacionales y su visión de desarrollo económico las excluyó e incluso buscó hacerlas desaparecer.

Estas institucionalidades<sup>9</sup> populares respondían también al contexto social, económico y político que debilitaba los sistemas de empleo “formal”; en particular a la crisis económica del año 1982, que impactó en un fuerte desempleo y un alza de los precios, como señalamos anteriormente. Asimismo, estas institucionalidades se formaron a partir de la coordinación entre los vendedores, que observaron que trabajando de forma cooperativa y buscando beneficios colectivos podían generar estabilidad individual. Ante la ausencia de visibilidad y reconocimiento individual fue necesario para los feriantes agruparse, generar fuerzas colectivas que resultaron efectivas en las negociaciones con las autoridades de turno.

La generación de fuerzas colectivas implicó que las ferias y el comercio callejero asociado, resistieran e incluso crecieran tanto en cantidad de espacios como en número de trabajadores. De esta manera, jugaron un rol de inclusión en el mundo del trabajo para aquellos sectores que se encontraban y encuentran excluidos: las mujeres, especialmente aquellas madres jefas de familia; las personas mayores o enfermas que no tienen espacio en el mundo asalariado y aquellos que han alcanzado un bajo nivel educacional, pero que sin embargo adquieren las competencias ejerciendo el oficio de feriante.

## DE LOS SINDICATOS

La feria, más que ser un conjunto de vendedores ambulantes como lo definen las ordenanzas u otras resoluciones municipales, es un conjunto de organizaciones, articuladas en torno a “sindicatos”. Los grupos de vendedores organizados obtienen legitimidad jurídica y pelean bajo esa figura por un espacio para trabajar.

Antes de participar o fundar un sindicato, los trabajadores que llegan a la feria buscando un espacio de trabajo tienen dos opciones: o instalarse bajo el alero de algún otro sindicato, o instalarse “ilegalmente”; en cuyo caso pueden ser perseguidos no solo por las autoridades públicas, sino también por los mismos vendedores sindicalizados de la feria. En este sentido es la organización de trabajadores, que bajo esta personalidad jurídica “sindical” consigue negociar con la au-

---

9 Commons (1931) llegó a denominar “institución” a toda acción colectiva que controla, libera y amplía la acción individual: “*We may define an institution as collective action in control, liberation and expansion of individual action [...] The principle common to all of them is greater or less control, liberation and expansion of individual action by collective action*”.

toridad municipal de turno y con los demás sindicatos en la feria por un espacio de trabajo: “La canalización para que alguien pueda optar por un permiso *se llama sindicato*, ese es el acuerdo que tenemos con la municipalidad” (testimonio don Rolando Paredes, presidente del Sindicato N° 1, Valparaíso, 2009).

Al mismo tiempo estas son instituciones históricas y legitimadas socialmente al interior de la feria, y vienen a cumplir un rol institucional, otorgando a sus asociados protección social y estabilidad laboral, además de regular el interior del sector que le corresponde; en este sentido resuelven los conflictos de/entre los feriantes, se encargan del aseo y otorgan seguridad para sus trabajadores y clientes.

Estas organizaciones funcionan en las ferias de frutas y verduras desde los años cincuenta, y para el caso de la feria de cachureos tal como la conocemos hoy se articularon en épocas de dictadura, desde principio de los años ochenta hasta ahora.

La figura del sindicato responde a una tradición cultural de la clase trabajadora al interior de la feria, ya que a pesar de que no tienen un “patrón” frente al cual negociar, dependiendo la voluntad del alcalde de turno, o la coyuntura político-social, pueden ser considerados sus dirigentes como interlocutores válidos, como también pueden no ser tomados en cuenta por la ausencia de reconocimiento de la práctica de trabajo por la autoridad. “Yo trabajo desde niño en las ferias, mi padre fue dirigente sindical aquí, yo delegado y hoy presidente elegido por el 90% de la votación” (testimonio don Arturo Gamboa, Presidente Sindicato Ferias libres, Peñalolén, Santiago, 2008).

Esto vuelve a estos sujetos históricos, de apareamiento económico y cultural, interesantes, ya que en la feria aparecerán y permanecerán como instituciones de la organización popular. Estas sobreviven, y son re-significadas por funcionalidades desde las mismas bases, desde sus propias necesidades e historias, ante la ausencia de políticas públicas de previsión, como por ejemplo la procuración de sistemas de asistencia social para sus socios. Así también ocurre normalmente con los sindicatos de otros sectores, los cuales se encargan de la realización de celebraciones, y otras actividades destinadas a mejorar la calidad de vida y trabajo de sus socios. Al mismo tiempo que como colectivo generan identidades y hacen circular lenguajes, palabras y códigos propios, que son producto del ejercicio del trabajo, de la sociabilidad, y de la reproducción de una educación popular.

La señora presidenta del Sindicato N° 5 relata: “El primer sindicato fue el 1, después se formó el 2, el 3, el 5 [...] Cuando se enferma el titular del puesto reciben \$40.000 que corresponde a enfermedad” (testimonio de doña Fresia Moreno, presidenta del Sindicato N° 5, Valparaíso, 2009); y su vecino agrega: “No solamente eso, porque hay

paseos, qué se yo, paquetes navideños...” (testimonio de don Esteban, vendedor, Valparaíso, 2009).

La señora Alicia, presidenta del Sindicato Shaday, cuando se la consulta sobre de las funciones del sindicato comenta: “Ayuda en mercadería que eso es bueno, le hemos comprado recetas a socios que han estado enfermos. En el año dimos dos veces mercadería, este año nosotros les dimos dos veces dinero, no es tanto la cantidad porque lamentablemente este es un sindicato pobre, de la mayoría de lo que *tenimos* que recaudamos, siempre le repartimos a nuestros socios [...] También nosotros por ejemplo ayudamos los casos sociales de la gente que tiene problemas con los permisos, problemas de enfermedad que hay una socia que tenemos que está desahuciada por los médicos, que ella no podía trabajar acá porque ella no tenía permiso, nosotros logramos que ella se quedara acá a trabajar, logramos convencer al municipio de que realmente nos diera una oportunidad para ayudar a los que tienen harta necesidad” (testimonio de doña Alicia Chavarría, presidenta Sindicato Shaday, Valparaíso, 2009).

#### **FORMACIÓN, DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y ANTIGÜEDAD DE CADA SINDICATO**

Los sindicatos en la feria se constituyen a partir de comunidades de vecinos, que coincide generalmente con el momento en el tiempo en que llegaron los vendedores a trabajar a este espacio público, y donde además ya han generado lazos de amistad y confianza (el 85% declara dejar sus negocios encargados a sus vecinos cuando tienen que salir del puesto, y el 57% los identifica como sus amigos). Luego, cuando un grupo logra la obtención de la personalidad jurídica, no solo se legitima la organización ante las autoridades locales, sino que también comienza a ejercer control territorial sobre el espacio en que se encuentra instalado. En la medida en que se organiza otro grupo de trabajadores, se formará en el tiempo otro sindicato, el cual también tendrá asignado otro espacio dentro de la feria.

El hecho de que existan varios sindicatos en la feria y no solo uno hace pensar que probablemente existe un tamaño óptimo de socios (dependiendo de la experticia de los dirigentes y la antigüedad de la organización) para ejercer el oficio sindical en la feria, por la naturaleza de sus atribuciones: control de permisos, vigilancia del aseo en los lugares de trabajo, bienestar de los socios, y seguridad tanto del espacio de trabajo como también para los visitantes-clientes. Por lo tanto es necesario un conjunto de organizaciones en torno a vecindades y no un solo sindicato u otra organización para la feria.

Alcanzar el nivel de organización en una comunidad de vecinos, que permita formar un sindicato, es un proceso en que coinciden las

organizaciones. Por lo tanto, la antigüedad que tienen los trabajadores en la feria es mayor que la de sus sindicatos; muchos tuvieron que trabajar largo tiempo antes sin organización, resistiendo en su condición de “ilegales” la amenaza de expulsión desde la institución municipal, como también de las instituciones populares donde participan los demás feriantes organizados.

Llegábamos a las tres, a las cinco de la mañana, nos amanecíamos en la bomba de bencina... con lluvia con todo aquí y a veces no nos daban puesto, teníamos que salir arrancando, nos echaban los carabineros [...]. El sindicato N° 1 no nos quería, entonces nosotros *nos tomamos este medio*... y la directiva del sindicato en esos años, del Sindicato N° 1 nos echaba con carabineros... después nosotros nos hicimos un espacio, porque hablamos con los concejales de esos años... y ocupamos nuestro espacio, nos hicimos que nos respetaran y ocupamos un lugar acá [...] (testimonio de doña Fresia Moreno y doña Cecilia Contador, respectivamente presidenta y tesorera del Sindicato N° 5, Valparaíso, 2009).

En la feria se amanecía una esperando un lado y después se esperaba se fuera la micro de carabineros para empezar a trabajar... recién podíamos después de las dos de la tarde (testimonio de doña Fresia Ficher, presidenta del Sindicato Nuevo Amanecer, Valparaíso, 2009).

En algunos casos los trabajadores han transitado de un espacio de trabajo a otro, porque los sindicatos en grupos se han desplazado, o bien porque algún trabajador estuvo algún tiempo fuera de la feria y al volver se integró a otro sindicato. También es posible observar otros ambulantes no organizados que están o a la cola de la feria o en las calles de los alrededores trabajando sin permiso, o asimismo muchos que han trabajado en torno a colectivos no regularizados legalmente durante mucho tiempo. Esto de acuerdo a lo observado para los sindicatos más nuevos. E incluso existen sindicatos que se han refundado, como el caso del Sindicato N° 3 de la feria de cachureos de Valparaíso. Actualmente la feria se organiza en torno a ocho sindicatos (ver Cuadro 2).

En relación, a la información entregada por los dirigentes se contabilizan un total de 217 puestos en la Feria de fruta y verdura y 1243 puestos asociados en la Feria de Cachureos de Valparaíso, cifra un poco más alta que la declarada por el Municipio, esta diferencia puede tener que ver con que la información que manejan los dirigentes se encuentra con mayor actualización que las actas municipales.

Un conjunto de sindicatos de los más antiguos ha logrado en el tiempo una organización conjunta llamada “Unión sindical”, la cual agrupa a los sindicatos N° 1, N° 2 y N° 5.

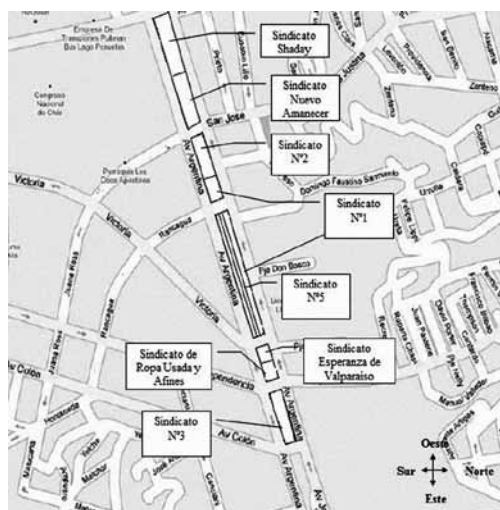


**Cuadro 2**  
Antigüedad, y distribución de socios por sindicato. Feria de Avenida Argentina en Valparaíso

Nombre del sindicato	Año de fundación	Nº de puestos asociados
Sindicato Nº 1	1985	405
Sindicato Nº 2	1986	160
Sindicato Nº 3	2002	108
Sindicato Nº 5	1992	84
Nuevo Amanecer	2003	209
Shaday	2003	164
De ropa usada y afines	1988	56
Esperanza de Valparaíso	2002	57
Sindicato de Trabajadores Independientes Comerciantes de Feria de la Avenida Argentina	1939	217

Fuente: Elaboración propia, en base a entrevistas en terreno, 2009.

**Cuadro 3**  
Mapa de distribución de la Feria de los Cachureos de la Avenida Argentina. Domingos y Festivos<sup>10</sup>



Fuente: Elaboración propia, en base a entrevistas y observación en terreno, 2009.

10 Los días sábados el espacio del sindicato Nº 1 y el sindicato Nº 5 es ocupado por la feria de fruta y verdura; en el resto de la feria se reacomodan los espacios para la feria de cachureo siguiendo una distribución similar, con la diferencia de que disminuye el número de puestos por sindicato.

Las organizaciones que se generan entre sindicatos, como la unión sindical, de la misma manera que los sindicatos implican un proceso de formación de confianzas y consolidación de un grupo que requiere tiempo. Al preguntar al presidente del Sindicato N° 1 —quien dirige al mismo tiempo la unión sindical— por la posibilidad de generación de una federación que incluya a todos los sindicatos de la feria, este responde:

La idea en un comienzo era esa, hacer la unión sindical y luego formar la federación con todos los sindicatos, pero por intereses mezquinos de los dirigentes se optó por que cada uno de ellos se fuera por su lado, a mí no me gustan las cosas medias raras [...]

¿Sabe cuándo las cosas toman fuerza?, cuando nosotros ponemos un vidrio transparente, y usted ve de allá para acá y yo miro de aquí para allá., pero cuando usted mira para acá y yo no puedo mirar para allá... [...]

Aquí nosotros a la gente le hemos inculcado respeto por el colega, respeto por el dirigente, respeto por el delegado y respeto por el que nos da de comer: el público que nos compra [...] (testimonio de don Rolando Paredes, presidente del Sindicato N° 1, Valparaíso, 2009).

Cuando el dirigente del Sindicato N° 1 apela a la construcción de fuerzas colectivas, también señala que esta se obtiene de la transparencia de la información entre sindicatos, por medio de la generación de confianza.

Este proceso de transparentar la gestión no solo fortalece a los sindicatos en su conjunto, sino que también es valorado por los socios de cada sindicato, y permite darles mayor credibilidad a sus dirigentes. Sin embargo, como señalábamos, no basta transparentar una vez, sino que es en la continuidad en el tiempo donde deben crearse estos vínculos: es necesario construir la reputación para poder luego asociarse.

En este sentido y a pesar de las particularidades de cada sindicato en su historia, son todos micro-colectivos comparables, ya que han tenido que enfrentar condiciones similares. A partir de un ejercicio de homologación y diferencia, es posible a partir de un sindicato reproducir el conjunto de la feria, ya que gracias a las diferencias de antigüedad de cada organización, es posible mirar simultáneamente la historia o fragmentos de distintos de sus tiempos, así como observar incluso el proceso previo a la organización en los ambulantes o esporádicos que llegan a la feria.

#### **OBLIGACIONES QUE ADQUIEREN LOS SINDICATOS CON EL MUNICIPIO**

La vinculación con las autoridades municipales y los derechos respecto a los precios por el uso del suelo, así como también el acceso a otros beneficios públicos, han ido cambiando en el tiempo. Hasta el año 1978, por ejemplo —esto considerando la época previa a la forma-

ción de los sindicatos que existen hoy en día, solo en relación con los relatos de los feriantes—, había terrenos donde era permitido trabajar, pero no se pagaba nada.

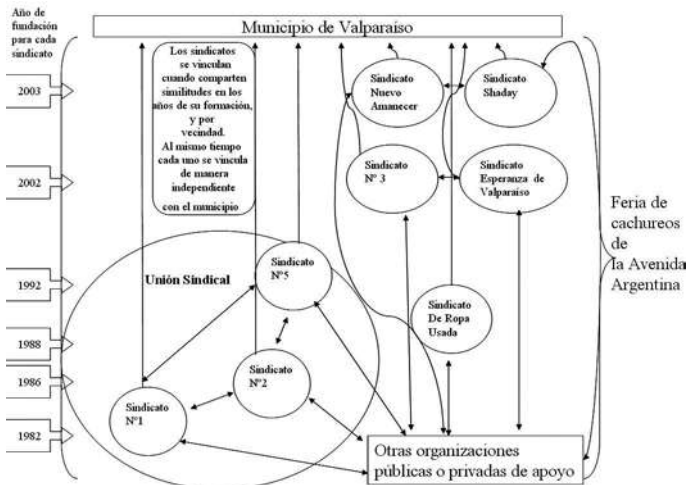
Luego, y en coincidencia con el momento en que se elimina la ley que regulaba las ferias libres a nivel nacional, comienza la negociación con las autoridades de turno y va a depender de la relación que cada uno de los dirigentes logre con ellos cuáles serán los derechos de trabajo.

Al mismo tiempo cada organización cobra diferentes montos de cuotas sociales a sus socios, las cuales varían entre \$1000 y \$1500 mensuales. Estas tienen diferentes sistemas de repartición y beneficios, algunos los entregan en forma pecuniaria a fin de año, donde la cuota social se transforma en un ahorro, el cual genera intereses a partir de su utilización en rifas y otras actividades colectivas durante el mismo año, mientras que otros compran canastas familiares o realizan paseos de recreación y entregan una pensión por enfermedad a sus socios.

Aparte de esta cuota social los feriantes pagan a su sindicato una cuota de aseo, entre \$800 y \$2000 mensuales, ya que cada sindicato se encuentra encargado, una vez finalizada la jornada de trabajo, de realizar la limpieza del espacio público utilizado.

**PARADIGMAS EMERGENTES**

**Cuadro 4**  
Esquema de vinculaciones de los sindicatos de la Feria de Cachureos con el Municipio de Valparaíso



Fuente: Elaboración propia, en base a entrevistas en terreno.

Además de vincularse los sindicatos de manera independiente con el Municipio, también lo hacen con otros servicios públicos, como ha sido el caso de FOSIS, SERCOTEC y otros. Para todos los casos, serán los dirigentes sindicales quienes conseguirán beneficios para el conjunto de sus feriantes asociados.

Como antes señalábamos, como mecanismo para sobrevivir, ante la voluntad política gubernamental de eliminar las ferias libres, surgió la asociación de sus trabajadores, ganando estas asociaciones el reconocimiento de su institucionalidad. En palabras de doña Verónica:

Ya llevo muchos años yo acá, primero trabajábamos a la guerra acá, porque llegaban carabineros y había que arrancar, había que llegar a la venta a las tres de la mañana para tener un espacio donde trabajar, hasta que logramos constituirnos como sindicato y ahora tenemos acá un lugar donde trabajar con un permiso municipal; fue un logro muy importante, muchos años (testimonio de doña Verónica Silva, vendedora, Valparaíso, 2009).

En la evolución y formación de los sindicatos al interior de las ferias analizadas se observan dos patrones: cohesión territorial y antigüedad.

En el caso del primero, *cohesión territorial*, se puede observar que un conjunto de personas conectadas, es decir, que generan vínculos (de amistad y familiares), y que se encuentran próximas territorialmente, tienden a formar una institución autónoma. O incluso luego vincularse a nivel institucional.

Por otro lado, la *antigüedad* que tiene un conjunto de personas que participan en una red territorial de vecindad es otro punto clave: desde aquí se generan organizaciones y se fundan en relaciones que se desarrollan como procesos. Para el caso de las ferias y sus sindicatos, se puede observar que estos son conformados por vendedores de una antigüedad similar, a los que luego se pueden integrar socios más jóvenes. Donde sus directivas han tenido que presentarse por más de un período para consolidar y obtener productos concretos de sus gobiernos, o se han visto reflejados en los próximos períodos. Según el relato de doña Miriam:

Al principio nos interesaba solo pagar los puestos al municipio... el resto de la plata que juntábamos era para hacer fiesta, no guardábamos... tuvimos que aprender a escucharnos, al principio era súper difícil escuchar a un presidente, por nuestra falta de educación [...] ahora hay otras cosas, otros objetivos en el sindicato, pero fue después de un largo tiempo, de una historia de organización [...] de la que se olvida la directiva actual" (testimonio de doña Miriam, vendedora de ropa usada, zapatos y artículos para el hogar, Valparaíso, 2009).

Como señalábamos, la feria se puede dividir territorialmente en los sindicatos que la componen, donde se pueden observar dinámicas paralelas. Al mismo tiempo que una feria puede contener un sector antiguo con un sindicato consolidado, donde incluso existe mayor homogeneidad entre los puestos, habrá otros lugares en la misma más anárquicos con organizaciones en potencia, otras emergentes o en desarrollo. Distribuidos sectorialmente y de acuerdo a años de antigüedad en el territorio, también se observaran diferentes niveles homogeneidad y cohesión entre ellos.

Los sindicatos más antiguos<sup>11</sup> tendrán mayor fuerza y convocaran a un mayor número de socios (Tabla 1), lo que también puede implicar una menor participación del conjunto en las decisiones colectivas; sin embargo, pueden obtener más beneficios por el tamaño de la institución sindical. Por lo tanto la distribución en número de socios no será equivalente entre ellos.

Sin embargo, ante la emergencia de un nuevo grupo fuertemente cohesionado (con más de una red de vinculación que permita que todos sus individuos se relacionen entre ellos), y con cierta distancia territorial de la directiva del sindicato existente, se generará un nuevo sindicato.

Sumado a estos componentes de proximidad territorial y de antigüedad, podríamos agregar el contexto histórico y social. En el imaginario de los vendedores de la feria se ha hecho primar una visión colectiva, como se señalaba, por las razones que permitieron construir y defender este espacio de trabajo, además del recorrido y esfuerzo que ha significado organizarse. Va en este sentido la percepción de que las ganancias individuales son posibles solo en la medida de la asociatividad responsable y cooperativa. De acuerdo a las palabras de los propios feriantes, *si algunos van para atrás nos llevan a todos*, por eso, a pesar de existir inversiones individuales en sus puestos de trabajo, el espacio laboral lo construye el conjunto de feriantes, y de la misma manera es percibido el desarrollo.

La legitimación de estos es desde los trabajadores, que reconocen a sus dirigentes como sus autoridades hacia las otras autoridades gubernamentales. En la medida en que estos adquieren mayor número de socios y un actuar más coordinado, ganan poder de negociación, y llegan incluso a validarse como interlocutores ante las autoridades públicas municipales, regionales o nacionales.

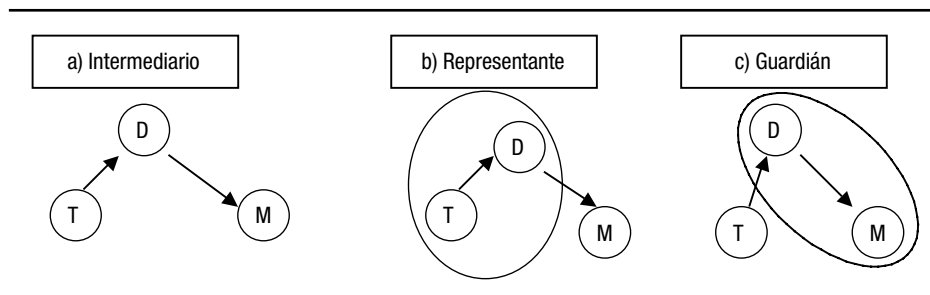
---

11 No se considera el Sindicato de Trabajadores Independientes Comerciantes de la Avenida Valparaíso, ya que este agrupa a la Feria de Fruta y Verdura.

### ACERCAMIENTO AL SINDICATO SHADAY

Cómo señalábamos, para la obtención del permiso de trabajo el vínculo lo realiza el sindicato con el municipio. Aquí podríamos identificar dos formas de articulación<sup>12</sup> entre el sindicato, el municipio y sus socios (a y b), y una tercera (c) con los trabajadores que sin pertenecer a la organización llegan a ocupar un espacio dentro de su territorio eventualmente o con sus mismos socios para velar por el pago de permiso.

**Cuadro 5**  
Formas de articulación entre dirigentes, municipio y trabajadores



Donde T es el trabajador, D es el dirigente sindical y M es el encargado municipal para la asignación de permisos.

- En este caso, la articulación entre estos nodos (*sommets*) para algunos casos es:
- El rol de “intermediario” lo cumple el dirigente sindical, en particular en relación a la obtención del permiso de trabajo para los feriantes, donde esta es de manera individual entre el nuevo feriante y el dirigente
- El rol de “representante” lo ejercen quienes negocian por el colectivo; son el puente entre los trabajadores y las autoridades: “Ellos van primero a abrir puertas, y en seguida nosotros los guiamos... ellos tienen palabras y para nosotros eso es una cosa grande porque nosotros no *sabimos* llegar mucho, pero así el sindicato hace ese trabajo” (testimonio de doña Margarita López, vendedora de comida preparada y socia del Sindicato Shaday, Valparaíso, 2009). En el caso, donde se produce la

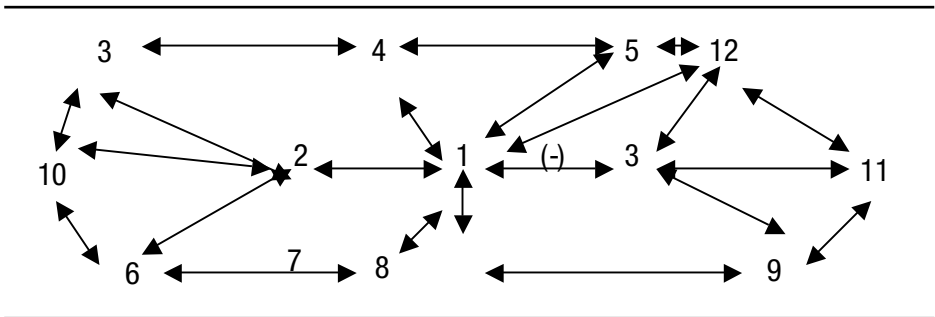
12 De acuerdo a Gould y Fernández, 1989: 89-126.

representación, la estrategia se enriquece y permite la creación de esta meso-institución que es el sindicato.

- La tercera vinculación como “guardián” la ejercen los dirigentes en el control del territorio que han logrado que se les asigne, vigilando el aseo, la seguridad y el pago de los permisos de trabajo de sus socios, como también el ingreso de algún trabajador que no pertenezca a la comunidad del sindicato. Cuando esto ocurre son los mismos dirigentes quienes les asignan un pequeño espacio de trabajo, previo cobro de una cuota que quedará luego como ingreso del mismo sindicato (\$2.000). En este sentido los dirigentes colaboran con los objetivos municipales, autorregulando estos espacios de trabajo.

Al mismo tiempo, y por este rol de “representante”, la conexión de los socios y trabajadores en la feria se realiza a través de los dirigentes, lo que implica necesariamente un alto nivel de centralización. La concentración se da sobre la presidenta (1), la tesorera (2) y la secretaria (3). Sin embargo, en el caso particular del Sindicato Shaday, se observa que la relación de la secretaria con las otras dos dirigentas, en particular con la tesorera, por el momento se encuentra debilitada. De acuerdo a la evaluación de la tesorera el motivo por el que considera que no cuentan con ella para la actividad sindical es porque “*nunca tiene tiempo*”.

**Cuadro 6**  
Esquema de conexiones al interior de un sindicato



Esta situación puntual entorpece la comunicación de la secretaria con el resto de la directiva, lo que hace que ella no sea un buen canal de comunicación ni conexión. En nuestro esquema simplificado obligará, por ejemplo, a 9 ha buscar caminos alternativos para conectarse

con 1, en este ejemplo a través de 8, tanto como para tener acceso a la información, como también para canalizar sus demandas. Para el caso de 12, comunicarse directamente con 1 y no con 3.

Este pequeño esquema, a modo de ejemplo y de manera estática, se refleja la red de vinculaciones que se observan actualmente en el Sindicato Shaday, donde la centralización se produce hacia los dirigentes por el rol de intermediario y representante que asumen con el municipio. Al mismo tiempo se observan casos donde se superponen a esta red de vinculación sindical, otros vínculos como los de amistad, o simplemente vínculos con los vecinos cercanos, los de los puestos de los costados principalmente.

Así se observa que la estructura que generan los sindicatos tiene una fuerte conexión, es decir, siempre hay un camino para llegar de un “nodo” socio a otro. Y en la medida que los dirigentes sindicales buscan mecanismos eficientes para traspasar la información el sistema se cohesionan y la estructura se fortalece aun más.

Sin embargo, estos niveles de relación y conexión se dan al interior de cada sindicato; luego la conexión entre el conjunto de la feria es más débil, ya que esencialmente va a depender de la relación que tengan los dirigentes de los diferentes sindicatos, ya que las comunidades de feriantes, según se observa, se vinculan muy poco, solamente en las zonas límite entre un sindicato y otro, y donde generalmente los sindicatos dejan el espacio para los vendedores esporádicos.

### **DE SUS DIRIGENTES**

En relación al perfil de sus dirigentes, se pueden observar que son trabajadores con experiencias previas en la vida asociativa, que han participado en otras colectividades, como juntas de vecinos, clubes deportivos, organizaciones religiosas o políticas, o vienen de una familia sindicalista. Se caracterizan por tener un discurso inclusivo y gremialista.

Junto con lo anterior, se puede observar que logran competencias gerenciales a través de la práctica del ejercicio sindical, y que valoran positivamente el acceso a toda información relevante que les permita mejorar el ejercicio dirigenal, como así adquirir nuevas herramientas para ayudar a sus socios.

También se reconoce que los sindicalistas y su labor sindical son evaluadas positivamente cuando sus dirigentes son considerados “transparentes” en el manejo de los recursos colectivos. “Las antiguas directivas que hubo antes, me incluyo yo, no funcionaban realmente, tuvieron mucho desfalco y por lo menos ahora hay libros que se pueden controlar y todas esas cosas” (testimonio de don José Brito, vendedor de cachureos, socio y ex-dirigente del Sindicato Shaday, Valparaíso, 2009).



Otro indicador de evaluación de la dirigencia, que se ha observado desde los socios, es la cantidad de ayudas o beneficios que reciben por el hecho de encontrarse sindicalizados. Según el relato de una feriante: “Mire, ellas han progresado harto porque la directiva que había antes no hacía nada por ellos, por el sindicato; ellas a fin de año y en las vacaciones de invierno le dan a uno un paquete de mercadería, este año nos dieron plata, todo eso se han movido, pa’ la Pascua le regalan cosas, pa’ el día de la mamá [...]” (testimonio de una feriante socia del Sindicato Shaday, Valparaíso, 2009).

Cuando los dirigentes sindicales logran ser validados desde su colectivo, emergen nuevos sujetos de diálogo e interlocución ante la estructura pública de *autoridades de la feria*, lo que les permite, a pesar de ser débilmente reconocidos, por su condición jurídica adquirir algún poder sobre las decisiones que consideren al conjunto y su territorio.

Sin embargo, esta fuerza de facto se tensiona con la mirada vertical, que viene desde las autoridades gubernamentales que continúan identificado individualmente a los feriantes, a la hora de entregar apoyos para el desarrollo económico, lo que al mismo tiempo de generar ineficiencias, puede generar desestabilización del colectivo a nivel de su desarrollo.

#### **REDES LOCALES QUE COLABORAN CON LA FERIA**

Las ferias han funcionado ocupando los espacios públicos, tomando calles, plazas y paseos públicos. A pesar, de tener desde algunos municipios ciertos recorridos establecidos, estas crecen trazando y reinventando nuevos límites. Por lo tanto tienen una fuerte presencia en las comunidades locales donde se instalan. Lo que suma a la participación y vinculación en la feria a las demás instituciones locales, así como también las crea y genera fuentes de trabajos para los mismos vecinos. Entre ellos se han observado casas del barrio que:

- Facilitan los servicios higiénicos y cobran por ello.
- Ofrecen servicio de bodegaje para los vendedores de la feria: “Es más económico pagar por una bodega a una señora aquí a la vuelta, así no tengo que andar subiendo las cosas a la quebrada [...]” (testimonio de doña Miriam, vendedora de ropa usada, zapatos y artículos para el hogar, Valparaíso, 2009).
- Abren sus comedores y/o patios para ofrecer colaciones y otros productos alimenticios elaborados durante los días de feria.

Y asimismo existen:

- Ayudantes que por una moneda llevan la mercadería a las bodegas o colaboran desmontando los puestos.

- Ambulantes en la feria que pasan ofreciendo comida a los mismos vendedores.

Junto con esto, la feria con su flujo de clientes activa el comercio local, los restaurantes establecidos del barrio, y el comercio fijo que sale con sus ofertas hacia la calle.

También las ferias son de interés para otras organizaciones territoriales, por ejemplo las juntas de vecinos, que también proveen de servicios, así como el uso de su sede para acciones sindicales, reuniones, u otras actividades, cuando los sindicatos no las poseen.

### **DE LA COMERCIALIZACIÓN**

La feria también es un canal de comercialización importante para los productores rurales o pequeños productores locales. En relación a los entrevistados en el Sindicato Shaday en Valparaíso se observó que regularmente el 57% compra los productos que ofrece en Valparaíso, un 7% es productor y ocupa la feria como su espacio de comercialización, y el 36% viaja a Santiago a buscar sus productos.

Entre estos vendedores el 46% se identifican como pequeños, el 28% como medianos, el 21% como grandes productores o distribuidores, y un 7% son donaciones familiares o de amigos que reciclan y venden en la feria.

El sistema de reciclaje o “venta de cachureos” funciona vendiendo los propios objetos del hogar en desuso, y/o a través de proveedores que llegan directamente a la feria con bolsos de productos para vender a los feriantes, y/o a través de donaciones que realizan redes de amigos y familiares a los vendedores, y/o desde intermediarios que distribuyen al por mayor los objetos en desuso que provienen de Europa como también de América del Norte y que son comercializados al por mayor en Santiago.

Las redes de comercio son compartidas entre los feriantes. En algunos casos además del traspaso de los *buenos datos*, se realizan las compras de manera colectiva, como mecanismo para obtener mejores precios por el volumen de compra, y también como una actividad recreativa.

### **OTRAS REDES RELEVANTES: LA FAMILIA**

También se pueden identificar relaciones familiares, si bien muchos declaran haber llegado solos y por necesidad a la feria, luego incluyen en su trabajo a la familia, lo que puede ser considerado como un mecanismo de expansión. Este punto es importante, ya que al consultar a los trabajadores por sus familiares declaran en muchos casos que a su lado trabaja el marido o la esposa, y más allá el/los hijo/s. Pero

al observar cada puesto de manera aislada, se puede ver que estos se mantienen en el tiempo con la misma cantidad de mercadería y el mismo tamaño; incluso cuando se les pregunta por su percepción de crecimiento, señalan haberse mantenido igual.

Por lo tanto la expansión es a través de otros puestos, administrados por otros miembros del hogar, considerados por el municipio como unidades de trabajo separadas, pero que dentro de la economía doméstica llegan a formar parte del mismo ingreso y desde el mismo recogen y administran la inversión para sus puestos de trabajo.

### **IMPLICANCIA DE ESTAS VARIABLES EN EL TIEMPO**

A pesar de existir escasos antecedentes sobre el rendimiento económico de estas unidades de trabajo —por la ausencia de estadísticas y de seguimiento en el tiempo de la actividad—, así como tampoco sobre las ganancias obtenidas entre sus sub-conjuntos y conjuntos, sí podemos señalar al menos un par de indicadores de éxito, como es la antigüedad de sus puestos.

Para el caso de la feria de cachureos en la comuna de Valparaíso, los vendedores más antiguos declaran llevar 30 años o más en la feria y las organizaciones más jóvenes y sus dirigentes en promedio llevan 12 años. En el caso de la Feria de fruta y verdura de Valparaíso su origen data de 1860, por lo tanto se encuentran en la feria familias que han traspasado generacionalmente este oficio; del mismo modo ocurre en la feria de la Comuna de Peñalolén, donde también considerando la feria persa y de fruta y verdura la antigüedad promedio de los vendedores es de 19 años. Si se compara con la tiempo promedio de vida de una Pyme —5 años—, podemos decir que el sistema de la feria es exitoso.

Otros indicadores interesantes son los objetivos conseguidos por las asociaciones de feriantes:

- En el año 1998 en la comuna de la Florida se crea la coordinadora Intercomunal de Ferias Libres.
- En el año 2001 se legaliza la ASOF (Asociación de Ferias libres y persas), organización con representación nacional.
- Gracias a estas organizaciones se logra revertir el decreto que en 1996 eliminaba los carros de venta de productos del mar, aves y sub-productos cárneos.
- Se vinculó la ASOF al programa de alimentación saludable promovido por la FAO junto al Ministerio de Agricultura, lo que ha permitido desde el año 2008 contar con series de precios comparativas, entre otros beneficios de promoción.

- Para el caso de la comuna de Peñalolén, el Sindicato de Fruta y Verdura logró implementar un sistema de guardias de seguridad que garantizan la tranquilidad de sus feriantes y clientes, junto con el control a través de radio de los dirigentes en la feria (Factor evaluado positivamente por los trabajadores).
- En el caso de la comuna de Valparaíso el sindicato observado y seguido durante el año, el Sindicato Shaday, logró la obtención de apoyos a través de proyectos de inversión FOSIS, como también capacitación de sus socios para cursos de computación y planes de negocio. Y el Sindicato de Fruta y Verdura ha conseguido el año 2008 el financiamiento de estructuras de trabajo más estables, y el año 2009 el financiamiento de un proyecto de alimentación saludable desde la CONAMA.
- Junto a lo anterior, los apoyos constantes realizados por los sindicatos a sus socios, que se traducen en administración y obtención de permisos de trabajo, entrega y préstamos de dinero a los socios necesitados, pagos de recetas médicas, regalos de navidad, etcétera.

Considerando además, que han tenido que resistir a los cambios legislativos, de autoridades e institucionales (internos y externos), a la persecución, a la aparición de grandes supermercados en sus alrededores, a cambios en las redes de transporte urbano y los planes reguladores comunales, podemos señalar que es un sistema económico generador de trabajo; que ha desarrollado organizaciones flexibles que funcionan; que se mantiene y crece en el tiempo.

## **CONCLUSIONES**

Los procesos institucionales y políticas de liberalización y desregulación de los mercados sucedidas en Chile desde la dictadura militar en adelante tendieron a promover el desarrollo de la gran empresa bajo la teoría que esto generaría más trabajo y traspasaría las ganancias hacia la población. Sumado a esto, existieron acciones concretas que buscaron hacer desaparecer los mercados callejeros y las ferias. A pesar de esto, la evidencia muestra que las ferias no solo se mantuvieron y crecieron en el tiempo, sino que también permitieron y permiten la generación de una fuente de empleo inclusivo, como también la posibilidad de proveer a la población tanto de productos de alimentación saludable, como de uso doméstico, vestuario y otros. Del mismo modo, han generado un puente de comercialización para pequeños productores y distribuidores.

Esta experiencia exitosa en el tiempo, a pesar de aún estar invisibilizada en las cifras públicas y la legislación, ha sido el resultado de las redes de asociación y cooperación entre los mismos feriantes.

Sin embargo los sindicatos, a pesar de su cohesión, eficacia y fuerza, no están en condiciones de resolver todos los problemas laborales y de seguridad que enfrentan sus trabajadores, entre estos por ejemplo el derecho a previsión social: salud y jubilación. No solo no están en condiciones, sino que no les corresponde, ellos funcionan bien como mediadores, como un puente que vincula a los feriantes con las instituciones públicas. El rol de ofrecer prestaciones que garanticen los derechos sociales y laborales es del Estado, y esta respuesta aún es débil. Una de las razones centrales es que desde el Estado, a través de sus programas públicos y restricciones legales, los feriantes son considerados como vendedores informales o microempresarios, de manera aislada, y no son reconocidos sus colectivos.

Por lo tanto, las políticas de desarrollo a realizar para el sector deben primero reconocer la experticia de los sindicatos y luego apoyarlos en sus demandas, además de brindarles reconocimiento ante las otras redes sociales, lo que posibilitaría el traspaso de la información y les permitiría actuar de manera más asertiva, minimizando el tiempo de ensayo-error que recorren muchas veces sus dirigentes, en el camino de generar mayores beneficios para su organización y sus socios.

Sin embargo, este trabajo no agota las vinculaciones, conexiones y el comportamiento de sus organizaciones, así como tampoco su impacto. Es solo una primera mirada, una pequeña fotografía de sus relaciones, que como paso siguiente propone: la investigación de sus dinámicas, de las relaciones y vínculos que subyacen tanto al interior de los sindicatos como entre ellos; las estrategias y contextos que permiten la colaboración y los comportamientos o irrupciones que quiebran las relaciones; los impactos que se observan dentro de estos sistemas económicos, y las formas institucionales que emergen.

Finalmente podemos decir que este es un sector de trabajo que presenta grandes desafíos tanto teóricos, por su componente solidario y cooperativo, así como también a nivel de políticas públicas para el desarrollo económico y local, pero estas deben considerar como punto de partida las experiencias, organizaciones y necesidades de sus actores. La evidencia es elocuente.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Berlien Araos, Karin 2007 "Ferias libres y persas, cuando la ciudad se transforma en un espacio de economía solidaria:

- una experiencia en Santiago de Chile” en <<http://www.recuperadasdoc.com.ar/encuentro/ponencias/karinferias.pdf>> (Buenos Aires).
- Castiglia, Miguel; Martínez, Daniel; Mezzera, Jaime 1994 *Sector Informal Urbano: Una aproximación a su aporte al producto* (Lima: OIT).
- Charmes, Jacques 1982 “Méthodologie des enquêtes sur le secteur non structuré en Tunisie” en Hugon, P. (ed.) *Vivre et survivre dans les villes africaines* (París: PUF).
- Commons, John R. 1931 “Institutional Economics” en *American Economic Review* (Pittsburgh) Vol. 21.
- Degenne, Allain y Forsé, Michel 2004 *Les réseaux sociaux* (París: Armando Colin / SEJER) 2ª ed.
- Gould, Roger y Fernández, Roberto 1989 “Structure of Mediation: A Formal Approach to Brokerage in Transaction Networks” en *Sociological Methodology* (Washington: American Sociological Association) N° 19.
- De Soto, Hernando 1994 *L'autre sentier, la révolution informelle dans le Tiers Monde* (París: Editions La Découverte).
- Hart, Keith 1974 “La Structure de l'emploi urbain au Ghana, et les sources informelles du revenu” en *Stateco (s/d)* N° 5.
- Lautier, Bruno 1994 *L'économie informelle dans le tiers monde* (París: Editions La Découverte).
- Lautier, Bruno 2001 “Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo” en *Espiral. Estudios Sobre el Estado y la Sociedad*. (Guadalajara: Universidad de Guadalajara) Vol. VIII, N° 22, septiembre-diciembre.
- Lorenzo, Santiago; Harris, Gilberto y Vásquez, Nelson 2000 *Vida, costumbres y espíritu empresarial de los porteños. Valparaíso en el siglo XIX* (Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso) Serie Monografías Históricas N° 11.
- Nihan, Georges 1980 “Le secteur non structuré: signification, aire d'extension du concept et application expérimentale” en *Tiers-Monde* (París) Vol. 21, N° 82, pp. 261-284.
- Salazar, Gabriel 2002 “*Ferías libres, espacio residual de Soberanía Popular*” (Santiago de Chile: Ediciones SUR).
- Tokman, Victor 1990 “Le secteur informel en Amérique Latine: quinze ans après” en *Nouvelle approche du secteur informel* (París: OCDE).

Urbina Carrasco, Ximena “Vendedores ambulantes, comerciantes de puestos, mendigos y otros tipos populares de Valparaíso en el siglo XIX” en <<http://arpa.ucv.cl/archivum4/historia%20regional%20y%20patrimonial/vendedores%20ambulantes,%20comerciantes...x.urbina.pdf>>.

Urmeneta, Roberto 1988 “Estrategias de subsistencia en el capitalismo autoritario: los nuevos componentes del sector informal en Chile”, Tesis doctoral, Département de Sociologie, UCL.





Lázaro M. Bacallao Pino\*

## **REPRESENTACIONES DISCURSIVAS DE LA “CONDICIÓN-POBREZA” Y PROCESOS DE DESEMPOBRECIMIENTO / EMPODERAMIENTO**

**La mediación comunicativa en los  
movimientos sociales latinoamericanos**

### **INTRODUCCIÓN**

Los movimientos sociales han devenido actores colectivos con un creciente espesor en las dinámicas sociales, políticas, culturales y económicas de las sociedades contemporáneas en general, y en particular en el escenario latinoamericano. Aunque la génesis de los denominados nuevos movimientos sociales suele ubicarse, de forma general, hacia mediados de la pasada centuria, desde la última década del siglo XX hemos asistido a una importante explosión mundial de tales organizaciones, en particular aquellas que se oponen al modelo neoliberal de globalización.

Gestados, sobre todo en el entorno de América Latina, desde los sectores sociales dominados y marginados (o excluidos), estos actores sociales resultan un espacio esencial para la comprensión de los fenómenos sociales ligados a esas circunstancias, de las condiciones de posibilidad para gestar acciones en pos de la transformación y, por consiguiente, agentes significativos, en ocasiones con un marcado peso político, en los procesos y acciones propuestos desde el entramado institucional social.

\* Licenciado en Comunicación Social (2003) y Master en Ciencias de la Comunicación (2006) por la Universidad de La Habana. Actualmente es becario doctoral en la Universidad de Zaragoza, España.

Las comparaciones al uso entre estos y los movimientos antisistémicos tradicionales (Wallerstein, 2003) apuntan a la emergencia de una otra visión de “lo político” o “la política”, que se aleja de las fórmulas y estructuras hegemónicas modernas, en particular los partidos, en una aspiración a devenir espacios de gestación de un antipoder o contrapoder, de cuya mano llegaría el cambio social de largo aliento, cocido y emergido en el espacio-dentro de estos, en su realidad interior y cotidianidad, lejos de la mirada estatal (Zibechi, 2004). Proponen, como parte de ello, una muy especial recuperación de la dimensión cultural —en su sentido amplio, que incluye lo político— y, estrechamente ligado, también de lo comunicativo.

Tales circunstancias hacen que, en un análisis de las posibles alternativas contra la pobreza desde América Latina, los movimientos sociales de la región —atrapados en la tensión entre la protesta frente al proyecto neoliberal y la propuesta de alternativas a aquel— devengan lugar pertinente para la indagación. Se trata, en principio, de la región más desigual del planeta y, además, uno de los entornos de mayor trascendencia en el ciclo actual del llamado movimiento social mundial, o movimiento por la justicia global, con casos que van desde el levantamiento zapatista en 1994 y el medio siglo del Movimiento Sin Tierra (MST) de Brasil, hasta la realización del Foro Social Mundial en Porto Alegre, o las acciones del movimiento de los pueblos originarios en Ecuador y Bolivia, y el movimiento de trabajadores desocupados (MTD) en la Argentina.

Acercarse a la cuestión de la pobreza desde los miembros de estos actores sociales ofrece la posibilidad de un análisis a partir de sujetos que asumen una proyección de cambio social y una postura que se ubica —o lo intenta— en las antípodas de los modelos y estrategias tradicionales propuestos por el orden de la modernidad capitalista, en particular su perspectiva neoliberal. Tal examen ofrecerá una aproximación al fenómeno de la pobreza desde individuos y colectivos que toman el mismo como punto de partida para la acción transformadora contextualizada.

Correlato esencial de este análisis de las representaciones discursivas de la condición-pobreza en los movimientos sociales, resultará el estudio de la inserción de la dimensión comunicativa en aquellas prácticas y acciones contra la pobreza que desarrollan los movimientos sociales, ancladas en las referidas concepciones acerca de esa condición y las estrategias para una lucha integral contra la misma. El objetivo del presente texto es, de una parte, realizar un estudio comparativo de esas representaciones discursivas presentes en movimientos sociales latinoamericanos y, de la otra, diagnosticar —desde el deber ser— cómo se inserta la dimensión comunicativa en los procesos de

cambio social que estos actores colectivos promueven; es decir, en sus experiencias de despobrecimiento.

La indagación se ubica en la intersección de un doble proceso, que encuentra su solución de continuidad en la dimensión comunicativa, y en su mediación al interior del entramado que configuran las dinámicas de configuración de sentidos y la acción. La mediación se define como “el lugar desde donde se produce el sentido en los procesos comunicativos” (Martín Barbero, 1987: 233), lugares de articulación entre la materialidad social y la expresividad cultural, los procesos económicos y los simbólicos, lo macro y lo microsocioal. En este caso, la propia mediación comunicativa se dibuja como dimensión-bisagra entre unos ciertos sentidos de partida (sobre la condición-pobreza) y de llegada (sobre el resultado de los procesos de empoderamiento / despobrecimiento), cuya praxis de continuidad tiene en la propia comunicación una de sus dimensiones de posibilidad fundamentales. El resultado es un juego de inter-mediaciones mutuas entre distintos momentos comunicativos, al interior de la transición entre condición-pobreza y despobrecimiento.

Los dos propósitos apuntados coadyuvan tanto a una comprensión de la condición-pobreza desde sujetos pobres (o empobrecidos) que participan en proyectos de transformación y contra la pobreza, como del lugar de la dimensión comunicativa en tales experiencias. Se trata de explorar los sentidos ligados a esa condición, desde sujetos activos involucrados en procesos de cambio, con el objetivo de visibilizar ambas cuestiones, y de examinar sus tensiones en relación con —y con posibles aportaciones a— las estrategias de lucha contra la pobreza a implementar desde el escenario latinoamericano.

Para ello se han seleccionado dos casos cuyo estudio comparativo resulta pertinente, ya que pueden ofrecer una perspectiva en la búsqueda de posibles ejes comunes en el entorno latinoamericano. Por una parte, el MST, movimiento con más de un cuarto de siglo de existencia, con una génesis ligada al entorno rural, en este caso brasileño; y por la otra, el MTD-Solano, parte de un movimiento de trabajadores desocupados urbanos cuyos inicios se ubican en la segunda mitad de la pasada década de los noventa, y que alcanzó su momento de mayor auge y visibilidad con el estallido social del 19-20 de diciembre de 2001 en la Argentina.

La pertinencia de ambos casos está dada por la convergencia de características comunes y especificidades que hacen analíticamente significativo ese ejercicio comparativo.

Los aspectos comunes serían que: 1) en ambos casos, la denominación identitaria remite a la no tenencia de los bienes o cualidades que, en uno y otro contexto respectivamente —urbano y rural—, resultan

garantía de la posibilidad de acceso a recursos materiales: el empleo y la tierra; y 2) estos dos movimientos comparten la vocación de espacios-fuera en relación con las estructuras y organizaciones políticas tradicionales modernas (partidos políticos, elecciones, sistema representativo). Como consecuencia de tal postura, la comunicación deviene, en gran medida, dimensión central de participación y visibilización social de estos movimientos, y hace que su articulación con los procesos sociales transite, de manera importante, por una mediación comunicativa.

En cuanto a los elementos específicos, el primero estaría relacionado con una cuestión ya apuntada —sus distintas temporalidades y entornos de emergencia (urbano y rural)— y el segundo, su presencia en dos contextos nacionales. Esta coincidencia de coincidencias y divergencias se presenta como circunstancia propicia para una comparación entre las respectivas posiciones de estos actores de la sociedad civil latinoamericana, respecto a las estrategias de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

En correspondencia con el enfoque y los objetivos propuestos, metodológicamente se propone un análisis del discurso de ambos movimientos sociales, en la búsqueda de sentidos asociados a la condición-pobreza así como de lecturas sobre la dimensión comunicativa en aquellas prácticas de cambio social —superadoras, por tanto, de aquella condición— que desarrollan como parte de sus acciones. Coherentemente con el mencionado esfuerzo comparativo y con el propósito de ampliar las discursividades a analizar, se incluyen entre las fuentes discursivas estudios previos realizados sobre ambos movimientos. En el caso del MDT se ha preferido además, de forma intencionada, indagar en discursividades del momento de mayor auge de sus dinámicas, en los años inmediatos posteriores a 2001, con el objetivo de buscar ejes comparativos temporales, entre movimientos en distintas etapas.

Esta revisión de investigaciones precedentes sobre el MST y el MTD-Solano, permite asimismo una mayor complejización en el análisis y su contextualización en los distintos procesos y experiencias de ambos movimientos. Por otra parte, dada la diversidad propia de los movimientos sociales y la numerosa disponibilidad de estudios de casos del entorno latinoamericano, el análisis comparativo de estos resulta una estrategia metodológica para buscar posibles líneas de continuidad transversales en el contexto regional.

### **COMUNICACIÓN Y POBREZA: ALGUNOS EJES TEÓRICOS PARA UNA COMPRESIÓN DE SUS INTERRELACIONES**

La pertinencia de un acercamiento a la cuestión de la pobreza desde la mediación comunicativa, deriva de varias circunstancias y enfoques

teóricos que apuntan a ciertas convergencias entre determinadas conceptualizaciones sobre ambas cuestiones, a saber:

- Uno de los encargos de la comunicación en las dinámicas de los movimientos sociales transita por el logro de una visibilidad propia y no distorsionada, distinta de la presentada por el sistema mediático hegemónico. Uno de los elementos de esa visibilidad estaría relacionada con las representaciones discursivas de la condición-pobreza. Se propone la noción de *representación discursiva* —tomando como referencia la de representaciones sociales, desarrollada principalmente por Serge Moscovici y Denise Jodelet (Jodelet, 1984; Rodríguez Salazar, 2003)—, para dar cuenta de una dinámica comunicativa de visibilización —a través del discurso, tanto de sujetos individuales como colectivos— de determinados constructos, categorías y conceptos sobre un tema determinado, articulando imágenes, actitudes, opiniones e información sobre este.
- Las interrelaciones entre comunicación, desarrollo y cambio social. Al respecto, ciertas conceptualizaciones han estado atravesadas por distorsiones deterministas —las perspectivas del desarrollismo y el comunicacionismo—, así como por enfoques instrumentales. Por ejemplo, el término “comunicación para el desarrollo”, implicaría el riesgo de instrumentalizar lo comunicativo, reduciéndolo a una cierta función en pos de un objetivo, obviando que la comunicación es también un fin en sí mismo, pues constituye una de las dimensiones de la socialidad en que se realizan y expresan las relaciones sociales de poder.
- Pobreza y comunicación comparten, según ciertas perspectivas teóricas sobre una y otra, una situación relacional con la cultura.

En el primer caso, la propuesta original de tal vinculación se encuentra en las discutibles (y discutidas) conceptualizaciones de Lewis (1967) acerca de la distinción entre pobreza *per se* y cultura de la pobreza, que supondrían un corte entre la dimensión objetiva (de la pobreza) y la subjetiva (de la cultura de la pobreza). En términos generales, esta última se define como un estilo o modo de vida entre cuyos elementos característicos estarían: el sentimiento de apatía, desesperación y desesperanza; una perspectiva provinciana, localmente orientada y con un mínimo sentido histórico; el oralismo; la “falta de participación efectiva y de integración (...) en las instituciones más importantes de la gran sociedad”; un “fuerte sentimiento de

marginalidad, de indefensión, dependencia e inferioridad” en el nivel individual y solo “un mínimo de organización” en el nivel comunitario local (Lewis, 1967: 56-58, 64).

Por su parte, las interrelaciones entre comunicación y cultura se insertan en la comprensión compleja de la primera, que busca trascender enfoques deterministas. Pensar la comunicación desde lo cultural, como parte constitutiva de las dinámicas de la cultura, y al mismo tiempo considerar la naturaleza comunicativa de toda cultura (Martín Barbero, 2001: 95), supone una comprensión integral y una revelación del proceso comunicativo en su totalidad, desde este lado de las resistencias y las resignificaciones. Además, tal punto de vista implica una redefinición de las relaciones entre cultura y política, no limitada a la administración de instituciones, sino asociada a los procesos de *producción de sentido en la sociedad*.

Respecto al segundo punto, de igual forma, pobreza y comunicación han sido analizadas desde enfoques que, en uno y otro caso, toman como eje comprensivo a las capacidades. Sen (1998) propone evaluar la calidad de vida en términos de la capacidad de las personas —es decir, de “las combinaciones alternativas de funcionamientos que esta pueda lograr, entre los cuales puede elegir una colección”— para lograr funcionamientos valiosos; a partir de una visión de la vida en tanto “combinación de varios ‘quehaceres y seres’” y una comprensión de las ventajas entendida en “términos de su habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida”. La complejidad de los funcionamientos varía desde niveles elementales (vinculados a la nutrición, la salud, etc.) hasta otros más complejos (relativos a la dignidad o la integración social).

En las teorizaciones sobre el campo comunicativo varias conceptualizaciones coinciden en presentar a la comunicación también en términos de habilidad / capacidad, como una cuestión de aptitud. Se asocia así a ciertas capacidades, que van desde la tenencia de determinados órganos especializados (aparato vocal, auditivo, etc.) hasta el acceso a conocimientos, lenguajes y/o tecnologías comunicativas que diversifican y/o amplían las posibilidades de comunicar de los sujetos. Sin embargo, algunos autores (Kaplún, 2001: 19, 28; Martín Serrano et al., 2002: 37) coinciden en afirmar —y este resulta un punto de particular interés para el análisis que nos ocupa de la pobreza y la comunicación en los movimientos sociales— que la comunicación no es solo cuestión de *aptitudes* sino también de *actitudes*, de comportamientos comunicativos. Básicamente, habría dos tipologías posibles de actitud comunicativa: una verticalista y dominadora, frente a otra horizontal, liberadora y participativa. Esta distinción resultará significativa para el análisis de la mediación comunicativa en el entramado

de las representaciones discursivas sobre la pobreza y las prácticas comunicativas para el empoderamiento / desempobrecimiento en las experiencias de los movimientos sociales.

Por último, diversas aproximaciones a la comunicación y la pobreza también coinciden en ubicar a la desigualdad entre los ejes analíticos de ambas nociones.

El tema de las interrelaciones entre pobreza y desigualdad resulta particularmente polémico en las teorías. Sen (1992) ha criticado el equiparamiento de los conceptos de pobreza y desigualdad, al considerar que se trata de dos problemas fundamentalmente distintos. Si bien reconoce la relación entre ambos y que es posible erradicar la pobreza a través de otro sistema de distribución, se considera que “[...] analizar la pobreza como un ‘problema de desigualdad’, o viceversa, no le haría justicia a ninguno de los dos conceptos”, pues “ninguno de los conceptos subsume al otro”. Otras perspectivas, por su parte, consideran una relación de clara causalidad entre ambos fenómenos, apuntando a la existencia de desigualdades empobrecedoras.

Desde el campo comunicacional, con la extensión a escala global de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se agregó en la pasada década un nuevo criterio de desigualdad en los análisis al uso sobre la cuestión, tomando como eje la cantidad y calidad informativa de los sujetos. La contemporánea “brecha digital” sería reflejo de la que separa a ricos y pobres en otras áreas, y tendría una particular incidencia sobre aspectos tradicionalmente ligados a los análisis de la pobreza —por ejemplo, el empleo—, pues la imposibilidad de acceso a las TIC supondría un reforzamiento y ampliación de las desventajas previas (George, 2005: 17).

La distinción entre “info-ricos” e “info-pobres” han venido a dar cuenta de esa nueva desigualdad, de conjunto con otra diferenciación que, tomando como eje no el acceso a recursos informativos, sino la posición, capacidad o rol, separa a “interactuantes” —aquellos capaces de seleccionar sus propios circuitos de información multidireccionales—, e “interactuados” —a quienes solo se les proporcionará un número limitado de opciones preempaquetadas—; dos grupos que serán determinados, en buena medida, por su clase social, el género, o el país de residencia (Castells, 1999: 404).

El análisis de la mediación comunicativa, en las (dis)continuidades entre unas representaciones discursivas sobre (y desde) la pobreza y los sentidos ligados a la propia comunicación como parte de procesos antagónicos a aquella —procesos de desempobrecimiento y empoderamiento—, se articula así en un entramado de prácticas y nociones que incluye el desarrollo y el cambio social, la cultura, las capacidades y las desigualdades. Asimismo, se presenta atravesada por la tensión

entre la comunicación (para la visibilidad) de las representaciones discursivas y comunicación (articulante) para el desempobrecimiento / empoderamiento. Resulta imprescindible tener en cuenta tales circunstancias en el examen de los posibles aportes de las prácticas de los movimientos sociales latinoamericanos, a la comprensión del fenómeno de la pobreza y a las alternativas de lucha contra este fenómeno desde el Sur.

## **POBREZA, COMUNICACIÓN Y EMPODERAMIENTO: EL MTD-SOLANO Y EL MST**

### **EL MTD-SOLANO DE LA ARGENTINA**

Surgido hacia la segunda mitad de la pasada década de los noventa, el movimiento de trabajadores desocupados argentino alcanzó su punto de mayor auge y visibilidad con el estallido social de 19-20 de diciembre de 2001. Las distintas experiencias de este movimiento se articulan en torno a una característica que se asocia al fenómeno de pobreza, sobre todo desde los análisis centrados en el ingreso: el desempleo. Precisamente, esta condición, junto a la pobreza, son el eje de un discurso *victimizante* acerca del MTD que, junto con los relatos *demonizantes* y *paternalistas* sobre el movimiento, resultan las tres principales tendencias discursivas mediáticas sobre el mismo presentes en los medios argentinos (Aguiló, 2004).

Pero estas dos cualidades —desempleo y pobreza— no solo resultan ejes de las representaciones mediáticas hegemónicas sobre el movimiento; también se reconocen como puntos de partida para su emergencia por parte de sus propios miembros. “Nosotros [...] nos organizamos a partir del fenómeno de la desocupación, una realidad que nos estaba golpeando muy fuerte en ese tiempo [1997] en Solano, [...] un cordón de pobreza, de marginación, de exclusión, de desarraigo en las personas” (testimonio de miembro, en *El Militante*, 2002).

Sin embargo, la diferencia radica en que para los sujetos integrantes del MTD-Solano, desocupación y pobreza no son los únicos ejes para explicar el surgimiento de la organización. Su emergencia se considera al mismo tiempo parte de la recuperación de “una idea de las comunidades como expresión de la participación, de relación con los problemas latentes en los barrios” (testimonio de miembro, en Colectivo Situaciones, 2001), que halló en el tema de la desocupación el motivo más urgente para realizar asambleas. Aunque el factor de encuentro haya sido, en un inicio, la “[...] desocupación, la pobreza, la discriminación [...] Si algo nos permitió el movimiento fue encontrarnos en asamblea y recuperar la palabra, nos permitió escucharnos” (testimonio de miembro, en Bidaseca, 2006).



La conexión entre condición-pobreza y emergencia del MTD-Solano trasciende así la simple relación mecánica, que se habría traducido en demanda de empleo o de planes de subsidio, desde una perspectiva inmediata y coyuntural. La superación de una perspectiva asistencialista aparece ligada a una interrelación entre solución al desempleo y procesos de participación / democratización, que pasa, desde el principio, por un rescate de lo comunitario y el despliegue de la participación, a través de espacios comunicativos horizontales.

Este enfoque encuentra su correlato en una visión compleja y multidimensional de la pobreza, propuesta sobre la base de una crítica al capitalismo y al mercado, y sus consecuencias tanto en la comprensión de la pobreza como de las vías para “salir de ella” que tienen los sujetos empobrecidos. Expresión de ese imaginario constituido por el capitalismo, sería la socialización de cierta imagen o proyección de “la felicidad” y de la idea de “progreso” —a la cual se enfrenta el movimiento—, que apunta a “una salvación que es individual [...]: la felicidad pasaría [según ese imaginario capitalista] por resolver el tema de la vivienda, de tener flor de auto o las últimas zapatillas” (testimonio, en Colectivo Situaciones, 2001).

Este sentido de la pobreza y la no-pobreza, resultado de un modelo social mercantilista, es una cualidad previa a la llegada del individuo al movimiento, que incluso perdura en los sujetos luego de su incorporación. Frente a esta concepción, se propone una representación de la condición-pobreza como punto de partida de proyectos de cambio individual y social y no solo de satisfacción de ciertas necesidades materiales. En ambos casos, la condición-pobreza es de naturaleza multidimensional y compleja —no solo material—, pero en el primero está más cercana al *empobrecimiento* (consecuencia de determinadas relaciones sociales), mientras en el segundo aparece más ligada al *empoderamiento* (complemento de los procesos de reversión de aquel).

La principal tensión que atraviesa el tránsito desde un estado al otro pasa por la diferencia entre la perspectiva esencialmente individualista del primero y la proyección comunitaria o colectiva del segundo. Se reconoce que el mayor obstáculo para ese cambio radica en el individualismo y en la puesta de los intereses personales por encima de los colectivos. El punto de partida es un individuo que “rara vez se acerca [al movimiento] con un proyecto de vida, se acerca por la *necesidad concreta*, y viene con todos los vicios” (testimonio, en Colectivo Situaciones, 2001). Es lo que denominan, en su representación de esa condición-pobreza inicial, *miseria moral e ideológica* —un síntoma que visualizan ensanchado en los habitantes de las grandes zonas urbanas en comparación con las rurales, aspecto que precisa-

mente marcaría la diferencia entre *los tipos de pobreza existentes en estos dos escenarios*.

El cambio en los sujetos se realiza a través la vivencia del movimiento, mediado por la incorporación al proceso y el compromiso; el sentimiento de ser olvidados, postergados, se transforma con la participación en acciones, como los cortes de ruta, las asambleas, los proyectos productivos (todos ellos con una significativa dimensión comunicativa), donde los individuos se sienten empoderados. El punto de llegada sería la superación de la postura de víctimas, hasta ya no desear ser nuevamente incluidos en el sistema.

Estas representaciones de la condición-pobreza desde el empobrecimiento y desde el empoderamiento se encuentran atravesadas —en el MTD-S y durante el período analizado— por un debate de particular significado para los movimientos sociales: la cuestión de la relación con el Estado y el mercado.

Con respecto al primero, la cuestión aparece mediada esencialmente por el debate sobre asistencialismo y el propósito de reducir la dependencia del Estado —en particular de sus recursos económicos, mediante los planes y subsidios— y lograr la autonomía. Justamente, uno de los debates iniciales en el MTD-S fue definir si la petición de planes y subsidios suponía una postura asistencialista. De una parte, el sistema comunicativo dominante insistía en la imagen de unos “desocupados encapuchados, enmascarados, seres totalmente marginales”, y de otra, “toda la izquierda y los progresistas nos acusaban de pedir limosna, de reformistas, de ir al pie del asistencialismo, y no veían lo que es la consigna central de la organización: *trabajo, dignidad y cambio social*.” (testimonio, en Colectivo Situaciones, 2001; énfasis propio).

La particular conflictividad con el Estado de tales experiencias de desempobrecimiento deriva justamente de la cualidad inherente a estas de ser, al mismo tiempo, *procesos de empoderamiento* que evitan la cooptación y la subordinación. De ahí el establecimiento de nexos directos entre una dinámica característica del MTD-S, como son los cortes de ruta —al mismo tiempo estrategia para obstruir los flujos sistémicos de la dominación y *recurso comunicativo* de visibilidad social— y la *obtención de cuotas de autonomía en las acciones de desempobrecimiento, que le otorgan precisamente su naturaleza empoderadora*.

Pero mientras el tipo de vinculación con el Estado permite un cierto grado de negociación, ello resulta imposible en el caso del mercado. No solo por el antagonismo entre sus principios y las prácticas productivas del MTD, sino también “por un problema de efectividad concreta: *el mercado hoy no es un medio de satisfacción de las necesi-*

*dades de los vecinos de Solano*” (testimonio, en Bidaseca, 2006; énfasis original). Contrario a ese modelo regido por criterios de rentabilidad, el MTD-S se propone “recuperar y crear otros valores culturales, éticos, otra sabiduría, la creatividad” (testimonio, en Colectivo Situaciones, 2001) en proyectos productivos comunitarios.

El objetivo último es lograr otra relación con el mercado laboral que trascienda la visión de empleo = ingreso = no pobreza, hasta agregar *una nueva dimensión al empleo, no económica*: no se pide solo trabajo, sino trabajo y dignidad. La condición de trabajador no se considera equivalente a la de empleado y opuesta a la de desocupado —como hacen las visiones dominantes—, sino que “tiene que ver con *una actitud de vida*”, y su sentido cambia al hecho de “*estar aportando al colectivo, a la comunidad y no porque genera rentabilidad*” (testimonio en Colectivo Situaciones, 2001; énfasis propio).

Frente a la economía de mercado y a la visión de la economía del bienestar clásica, el MTD-S propone una economía solidaria a través de “talleres productivos”, cuya denominación misma es parte de la configuración de *una otra representación social acerca de una experiencia alternativa en construcción*. Se construye y se nombra al mismo tiempo, de manera que no reproduzca la dominación ni en la práctica ni en el discurso: “Los llamamos así porque creemos que los microemprendimientos son manejados por diez tipos y uno a la cabeza; en cambio el taller lo manejamos todos y es de todos. En un microemprendimiento es la forma más fácil de ingresar al mercado; nosotros no queremos ingresar al mercado” (testimonio, en Bidaseca, 2006).

El propósito no es dar respuesta a unas necesidades materiales puntuales, sino lograr una transformación de los individuos y de las relaciones sociales, de ahí que se propongan ser un proyecto más amplio, no solo de producción material sino también de cambio de las relaciones laborales. La convergencia de esa transformación de las relaciones laborales al interior del taller productivo y de las relaciones sociales en la comunidad transcurre por iniciativas como el *trabajo social* y el *precio solidario*, en una perspectiva de lucha ya no contra la pobreza individual o colectiva de los miembros del MTD-S, sino contra la pobreza social. A través de estas prácticas, se vende a los habitantes del barrio un determinado producto de los talleres a un precio mínimo, de manera que “no estás produciendo capitalismo, estás en contra de eso y vos estás luchando para que una familia pueda tener un kilo de pan en la casa” (testimonio, en Bidaseca, 2006).

En el funcionamiento de los procesos productivos que emergen como parte de esas experiencias de desempobrecimiento / empoderamiento, la dimensión comunicativa tiene una especial trascendencia. La configuración de un otro imaginario acerca de la condición-po-

breza (y su reversión) supone la necesidad de unas otras relaciones comunicativas, participativas, que se articulen en los procesos de empoderamiento. Esa articulación tiene uno de sus escenarios en las asambleas, “el órgano que tiene la mayor importancia [...] la máxima expresión del pensamiento democrático y colectivo”, espacio de discusión y de toma de las principales decisiones (testimonio, en *Colectivo Situaciones*, 2001).

La mediación comunicativa es una de las dimensiones que atraviesa las complejas conexiones individualidad / colectividad al interior de estas experiencias productivas de desempobrecimiento / empoderamiento, que buscan construir colectivamente una producción alternativa. La tensión individualidad-pobreza-socialidad tiene expresión constante en estas prácticas, que se proponen “un proyecto que habla de lo comunitario, del esfuerzo común, de que liberarnos no es hacernos ricos, sino que *la riqueza y la felicidad pasan por otros valores*”, para la conformación de un imaginario diferente del que “piensa en los millones de dólares, no en la vivienda digna con las comodidades básicas, sino en la mansión” (testimonio, en *Ídem*; énfasis propio).

El objetivo de estos proyectos productivos “no es tener para mañana comprarte un ‘cero km’, sino que es algo colectivo, algo comunitario, que tiene que ver con la solidaridad (...)”. Ello implica transceder una visión estrecha de la necesidad, para transitar hacia una perspectiva ampliada, según la cual las necesidades internas de la organización y sus miembros no se limitan a las necesidades económicas y la plenitud de los individuos —que sería el estado opuesto a la pobreza—, se concibe como una “sociedad superadora donde cada individuo es pleno, pero no solamente como individuo sino en el seno de un colectivo” (testimonio, en *Ídem*).

Se trata de articular una comprensión del interés donde el primer objetivo sea la satisfacción colectiva de las necesidades básicas. Una comprensión de las necesidades en este sentido —que tenga en cuenta las tensiones individualidad / colectividad y materialidad / subjetividad—, pasa, entre otras cuestiones, por unas relaciones comunicativas horizontales y participativas, como parte de un proceso de gestación de un nuevo sentido, que considera más importante que la mercancía y el dinero, el proyecto de vida humano y comunitario a construir.

Procesos de desempobrecimiento / empoderamiento como los planteados por el MTD-S no se limitan, por tanto, a una dimensión productiva, sino que se trata de proyectos de producción insertos en un proyecto que es de vida. Por ejemplo, “no se trata solo de resolver el tema de la vivienda, sino también de *desarrollar formas de vida comunitaria*”; o de que, aun cuando no se dé respuesta completa al hambre,

se vaya logrando lo fundamental: “[...] la recuperación de lo humano. Nosotros siempre decimos que los recursos algún día los tendremos, pero lo humano, *las relaciones entre los compañeros*, no lo vamos a conseguir en ningún lado” (testimonio en Ídem; énfasis propio).

La emergencia de unas nuevas relaciones comunicativas se inserta en ese propósito de recuperación del sentido de lo comunitario, que es parte de los objetivos de esas experiencias de desempobrecimiento y empoderamiento. En correspondencia con ello y muy ligado a este enfoque de lo comunicativo, en el movimiento se otorga especial importancia a los espacios de formación y capacitación, según los principios de la educación popular. Estos procesos formativos no se restringen a la creación de ciertas capacidades —sean materiales o culturales—, sino que incluyen también la recuperación de valores, de códigos de convivencia, de ciertas actitudes. Se trata de “generar espacios, todos los que se necesiten, para la formación integral de todos los compañeros”, pues “en los emprendimientos productivos primero hay que capacitarse y llegar a criterios de producción para después producir y salir a vender” (testimonio, en Ídem).

Ese proceso de formación y de capacitación es paralelo y complemento indispensable de los proyectos productivos en dos dimensiones:

1. En el desarrollo de habilidades para la producción, en una fórmula que no sigue el formato tradicional de maestro-aprendiz, sino que propone una nueva relación saber / poder, en una dinámica de creación conjunta de capacidades que hace énfasis en la articulación no dominadora de individualidad / colectividad e implica una otra relación comunicativa.
2. En el ejercicio de reflexión permanente que acompaña a toda práctica, en la gestación común de los sentidos ligados a la experiencia alternativa que se propone, su cualidad comunitaria y colectiva. Ello implica, por tanto, el desarrollo de unas habilidades y actitudes comunicativas participativas.

En este ejercicio de capacitación se reconoce, en su sentido más profundo, la cualidad política del movimiento: un proyecto que resulta una “politización desde abajo, pero completa. Una formación integral de la persona en todos los sentidos”. Es decir, la *condición política* se visualiza en toda su integralidad y complejidad, ligada al *despliegue de capacidades en todas sus dimensiones posibles*. Ello, como parte de un espíritu que no pretende generar asistencialismo sino por el contrario “recuperar esos valores de rebeldía y dignidad, de honestidad, *creatividad y belleza*” (testimonio, en Ídem; énfasis propio), como parte de procesos y experiencias de desempobrecimiento / empoderamiento.

### EL MST DE BRASIL

El MST es considerado el mayor y mejor organizado movimiento social de América Latina. Con un cuarto de siglo de existencia, se fundó en enero de 1984 como respuesta al latifundio en el campo brasileño, con el objetivo de “combatir la pobreza y la desigualdad social” (Stedile, 2009), sobre la base de la articulación de un movimiento de masas a nivel nacional, con tres propósitos: la lucha por la tierra, por la reforma agraria —es decir, de cambios más amplios en la agricultura— y por una sociedad más justa e igualitaria.

Las autodefiniciones del MST están atravesadas por una visión acerca de la condición-pobreza, que enfatiza sus vinculaciones con la desigualdad (empobrecedora), desde una perspectiva histórica: tanto de las distintas oportunidades perdidas para la solución del problema a lo largo de la historia brasileña, como de la cronología de luchas precedentes, desde los quilombos de esclavos y Canudos, hasta las Ligas Campesinas. Su fundación se basa en la certeza de que “el mejor camino para dar continuidad a la lucha contra la pobreza y por una sociedad más justa era constituir un movimiento social amplio, de carácter nacional, independiente de los partidos, las iglesias, los Estado y gobiernos” (Stedile, 2004).

Un estudio histórico comparativo acerca de las transformaciones históricas del MST (Espitia Caicedo, 2006) da cuenta de la permanencia —durante las distintas etapas del movimiento (gestación, organización, consolidación, expansión y actualidad)— de causas movilizadoras siempre relacionadas con el tema de la tierra y de la pobreza: la explotación y expropiación campesina, el despido de trabajadores, el deterioro de la calidad de vida y la concentración de la tierra. Mientras, en períodos más recientes, se incorporan a su agenda cuestiones que se refieren al modelo político y económico, así como a la inequidad de la mujer al interior del movimiento. Una transición similar ocurre con los objetivos predominantes en cada etapa: mientras durante la gestación y organización se centraron en la reivindicación de derechos y la justicia social; en las etapas subsiguientes se agregan otros de naturaleza político-social: la participación política, la conciencia política y social, el poder político y popular, y la deslegitimación del modelo político y económico.

Tales permanencias y transformaciones estarían dando cuenta de un proceso de crecimiento y ensanchamiento del MST desde su anclaje originario, estrechamente vinculado a una complejización creciente de la comprensión de los dos objetivos iniciales motivadores de su emergencia (pobreza y desigualdad), en sus conexiones con la estructura de propiedad de la tierra y las formas productivas agrícolas.

Ese recorrido ha conducido a una profundización de las concepciones acerca de la naturaleza de las dominaciones empobrecedoras y, por consiguiente, de las dimensiones de las estrategias y acciones de desempobrecimiento. En la propuesta del MST, se llega a una visión integral y compleja de la reforma agraria, hasta asumir que *“los cambios en el campo, para combatir la pobreza, la desigualdad y la concentración de riquezas, dependen de cambios no solo de la propiedad de la tierra, sino también del modelo de producción”* (Stedile, 2009; énfasis propio) y que la pobreza de los campesinos *“solo se resuelve dando poder a los pobres, es decir, dándoles conocimientos”* (Stedile, en Coronado, 2005; énfasis propio).

En correspondencia con ello, el MST se define desde la dualidad —no contradictoria sino complementaria— de ser un movimiento social que: 1) *“procura organizar a los pobres del campo y a sus amigos para luchar por una sociedad con menos pobreza y menos desigualdad”*; y 2) es también *“una forma particular por medio de la cual el pueblo brasileiro se organiza para luchar por sus derechos, para luchar por mejorar la forma en que la sociedad se organiza y funciona, para que todos puedan vivir mejor”* (Stedile, 2004; énfasis propio). Se posiciona así desde un enfoque que, teniendo como punto partida la pobreza rural, analiza la cuestión desde su dimensión nacional, en sus interrelaciones con las relacionales y procesos sociales generales.

Se articula de esta forma una representación de la condición-pobreza que no auto-margina a los empobrecidos en sus acciones de desempobrecimiento / empoderamiento. Por el contrario, los articula en el entramado de la sociedad, como parte de procesos de cambio social general, pues tanto la pobreza como su eliminación son cuestiones entrelazadas en la multiplicidad de dimensiones de la realidad. Los “pobres” no se presentan como un grupo aislado, del cual el MST sería espacio exclusivo o representante, ni se propone una visión de la pobreza rural separada de la pobreza urbana —en otras razones porque muchos habitantes de las zonas pobres de las ciudades, son campesinos desplazados, obligados a emigrar a la ciudad. El MST, en una muestra de vocación social no sectaria, se presenta como un movimiento social que da cabida a todos los actores de la sociedad brasileña que quieran luchar por la justicia social: trabajadores, pobres, campesinos, hombres y mujeres, jóvenes y ancianos.

En sintonía con esta perspectiva, la solución a la condición-pobreza no pasa solo por la posesión de un pedazo de tierra, dada la certeza del MST de *“que ‘la tierra es más que tierra’, y por ello apunta, pertinaz, esperanzado, hacia la conquista comunitaria de la tierra, la educación de calidad, la salud para todos, una actitud permanente de solidaridad, colaboración gratuita y fraterna con todos los otros*

movimientos populares” (Casaldáliga, en Viana, 2009). El derecho a la tierra trasciende la ocupación de un pedazo de terreno, y la lucha por ella deviene proyecto político alternativo al modelo del agro-negocio —que se considera incapaz de proponer solución alguna a los problemas de los millones de pobres rurales—, cuando los individuos adquieren conciencia social sobre la necesidad de transformar la sociedad. Conciencia que no se limita al doctrinarismo, sino que supone “percibir que *los problemas concretos* que sufren las personas, como el analfabetismo, la enfermedad de un hijo, el dolor de barriga de un niño, *no ocurren solo porque no tienen tierra*” (Stedile, en Mançano Fernández, 2001: 119-120; énfasis propio).

Esta comprensión compleja e integral de la condición-pobreza y de los antagonicos procesos de desempobrecimiento y empoderamiento resulta:

1. réplica a una cierta representación de la pobreza, funcional a su reproducción y a las dominaciones, que la asocia a la no tenencia de tierra. Una visión que, cuando se obtiene la propiedad, al ver que esta por sí sola no era la solución de todos los problemas, termina llevando a algunos campesinos a venderla. Esto resulta en un efecto *boomerang*, pues tales ventas son utilizadas por sectores hegemónicos para desplegar campañas de descrédito, aduciendo la ineficacia de entregarle tierra a los pobres; y, lo que resulta peor, también generando una percepción pesimista en los propios pobres que “decían: ‘Es verdad, no sirve, no se la merecen, tienen que ser como yo, siempre pobres’” (Stedile en Ídem: 120);
2. fundamento de una comprensión multidimensional del desempobrecimiento y un desarrollo alternativo, en un proceso de crecimiento desde la motivación inicial estrictamente económica (posibilidad de conquistar un pedazo de tierra), hasta la incorporación del elemento político y una ampliación del proyecto de cambio individual y social.

De forma coherente, la estrategia que se propone el MST para enfrentar la condición-pobreza, transita por un proyecto alternativo respecto al orden social que conlleva a aquella. En tal sentido, el cambio social a gestar en los asentamientos toma como uno de sus puntos de partida la puesta en práctica de “una forma superior de organización de la producción: ni mantener el molde campesino ni sumarse al mercado capitalista” (Stedile en Ídem: 74).

Este modelo busca: 1) romper los límites propios del proyecto capitalista entre la agricultura y la industria, a través de la perspecti-



va agroindustrial; 2) superar la distinción —incubadora de desigualdades y dominaciones empobrecedoras— entre el trabajo manual y el intelectual; 3) proponer una ampliación del concepto de trabajo agrícola, de manera que se reconozca, por ejemplo, las labores femeninas; y 4) romper con las diferencias entre roles masculinos y femeninos (Dias Ferreira, 2009: 7). El punto culminante en este replanteo del trabajo es una fórmula de su división social que no solo contemple la distribución entre todos de las tareas productivas —necesaria para aumentar la productividad—, sino también de la renta obtenida de la producción.

Tal perspectiva se articula con un enfoque que otorga una particular importancia a la formación y capacitación, cuestión que ha devenido una de las principales características del MST, que se vale para este empeño de las prácticas y principios de la educación popular y una comunicación participativa en este empeño. Resulta imprescindible una concepción compleja e integral de la creación de capacidades, en correspondencia con el objetivo múltiple del movimiento: “Derribar tres barreras: la del latifundio, la de la ignorancia y la del capital” (Stedile, en Mançano Fernández, 2001: 72).

Cada uno de estos objetivos supone la necesidad de desplegar un entramado de capacidades, compleja e integralmente, como parte de un proyecto de superación de la pobreza que no se preocupa solo por “la conquista de un pedazo de tierra, sino [por] la *formación integral de toda nuestra base social*. Queremos emanciparnos y construir *comunidades bonitas*, donde imperen otras relaciones sociales, basadas en la amistad, en la solidaridad. En fin, *comunidades desarrolladas en el sentido pleno de la palabra*” (Ídem: 105-106; énfasis propio).

Es ese sentido de totalidad —en el propósito de lograr la masificación de las soluciones—, de “construir *la dignidad para todos* [...] es lo que nos diferencia de una acción asistencialista, aun cuando adoptamos como práctica pedagógica desarrollar algunas experiencias modelo, sea una escuela o un asentamiento” (Ídem: 121; énfasis propio). Esa vocación pedagógica no se traduce en las habituales prácticas propagandísticas propias de las experiencias asistencialistas, lo que supone una otra integración comunicativa de los espacios de experimentación del movimiento en sus dinámicas generales de aprendizaje para el desempobrecimiento / empoderamiento.

A esta recuperación de la dignidad como elemento incluido en los procesos de desempobrecimiento / empoderamiento se agrega el rescate de otras dos dimensiones muchas veces excluidas por ciertas visiones de la condición-pobreza: una cultura de la autoestima y la belleza. No se trata, por ejemplo, de construir un grupo de casas sino de “que el asentamiento sea una tarjeta de presentación ante la

sociedad. Queremos que tanto los que viven allí como los visitantes se sientan bien, felices y orgullosos del resultado de la lucha por la tierra. Tenemos que transformar los asentamientos en lugares agradables. Estamos incentivando la reforestación [...], plantando flores y árboles en los patios y en las plazas, cuidando de las calles y de las entradas a los asentamientos, promoviendo fiestas y actividades culturales” (Ídem: 123).

Esta dimensión de lo bello está estrechamente ligada a la creatividad artística incorporada —en un sentido radicalmente novedoso— a la nueva cotidianidad en emergencia en estas experiencias de desempobrecimiento / empoderamiento, a través de acciones como plantar un jardín, dibujar en talleres y seminarios, o en la mística, esa práctica tan singular del MST, que integra la música o la poesía, en un lenguaje de símbolos, emociones y sentimientos.

En las manifestaciones, marchas, ocupaciones y conmemoraciones, la música, la poesía y la danza, están siempre presentes, expresando y fortaleciendo la identidad cultural del movimiento. La democratización cultural propuesta no se reduce a una ampliación de la capacidad de consumo cultural, sino de la capacidad creativa artística misma, a partir de una “democratización de los medios de producción cultural, *de tal forma que todas las personas tengan la posibilidad de descubrir y desarrollar sus propias capacidades creativas*”<sup>1</sup> (McNee, 2002; énfasis propio).

La belleza es concebida como una cualidad inherente de lo humano, pues, en palabras de Ademar Bogo (en Ídem), a causa del modelo mediático hegemónico de inclusión excluyente, “perdemos la más profunda y digna condición del ser humano: el sentido de que somos creadores. Cada uno de nosotros, en cierto modo, es un artista, un pintor, un poeta, un escultor... Necesitamos rescatar en cada persona ese deseo, esa voluntad de crear, de manera que aquello que construimos con nuestras manos sea bello”<sup>2</sup>. Frente a la pobreza —o cualidad empobrecedora— de la comunicación dominante, se gestan otras prácticas artístico-comunicativas, que incentivan la creatividad y hacen emerger nuevos sentidos de la belleza desde una realidad que aquellos patrones estéticos hegemónicos consideran fea además de pobre; o mejor dicho: fea por ser pobre.

Las pinturas de los artistas del MST, por ejemplo, resultan una resignificación de determinados objetos o hechos ligados a las duras condiciones de vida pobre de los sin tierra —como las casas de *nylon* negro—, trastocando sus sentidos usualmente negativos en simbolis-

---

1 En inglés en el original. Traducción propia.

2 En inglés en el original. Traducción propia.

mos positivos, mediante una representación que los reubica en escenarios de belleza y paz, atravesados por la dignidad y las esperanzas de los miembros del movimiento.

Los procesos de desempobrecimiento / empoderamiento en la experiencia del MST proponen una perspectiva integral. No se trata solo de otorgar un nuevo sentido al trabajo, sino que este deviene escenario para la gestación de nuevas relaciones sociales, de novedosos sentidos y de un renovado espíritu de lo comunitario, sobre la base de otras interrelaciones entre individualidad / socialidad. La emergencia de ese sentimiento de comunidad se inicia con “el calvario de un campamento” (Stedile, en Mançano Fernández, 2001: 115). Es decir, aquí la vivencia de la pobreza en su expresión más terrible, ese momento bisagra que sirve de puerta a las condiciones de posibilidad para desarrollar procesos de desempobrecimiento y empoderamiento, lejos de romper vínculos comunitarios, los crea.

En lo productivo, ese sentir comunitario pasa por la cooperación agrícola, cuya implementación es flexible, según las condiciones objetivas y subjetivas del grupo y el lugar donde se van a aplicar. Así, por ejemplo, la posibilidad de formas de cooperación agrícolas se presenta en una relación inversamente proporcional a la pobreza: “*mientras más pobres sean, menor será el nivel de cooperación agrícola*”, mientras que cuanto mayor sea el grado de conciencia política y la historia de la participación comunitaria, más fácil será su implementación (Stedile, en Ídem: 100; énfasis propio).

Entre sus principios fundamentales, el MST establece en sus campamentos y asentamientos una división de tareas sobre la base de las *motivaciones y capacidades*. Ello resulta especialmente interesante a la luz de las estrategias contra la pobreza, en tanto esta dinámica garantiza tanto la satisfacción de los individuos que se acercan al movimiento —a quienes se le pregunta qué les gustaría hacer en el MST—, como que “del conjunto [salga] una diversidad de aptitudes y habilidades” (Stedile en Ídem: 33).

La dimensión comunicativa resulta eje que atraviesa varios de esos principios definidos por el movimiento, en particular aquellos estrechamente ligados a la gestación de ese sentido comunitario, como la dirección colectiva —que transita por determinados espacios comunicativos—, o el diálogo permanente con las bases. De igual forma, hacia su exterioridad, el MST también otorga especial importancia al diálogo con la sociedad brasileña, de forma coherente con una comprensión de la reforma agraria como proceso necesariamente articulado a transformaciones del modelo económico en general. Es decir, la reforma agraria no se concibe como parte de una estrategia para *sacar de la pobreza a “los pobres”* sino para el mejoramiento de la sociedad

en su conjunto; una visión que ha acompañado de forma creciente la estrategia del MST, desde sus principios fundacionales mismos.

En consecuencia, resulta de particular importancia lograr una interrelación con la sociedad, sobre todo en el contexto de un sistema comunicativo dominante que presenta una imagen marcadamente negativa del movimiento y sus miembros. Pero ese diálogo no solo se realiza a través de espacios comunicativos del MST. Para lograr que “toda la sociedad la abrace como *una lucha legítima de los sin tierra, de los pobres del campo, con consecuencias positivas para la propia sociedad*” (Stedile en Ídem: 50; énfasis propio), el movimiento considera imprescindible asimismo el “ejercicio intensivo de la solidaridad con la sociedad” a través de acciones prácticas, como la prestación de ayuda voluntaria en caso de catástrofes naturales, o el desarrollo de cultivos comunitarios para donarlos a iglesias, hospitales, asilos. Se refuta también, de esta manera y desde la práctica real, ciertas visiones del pobre como ser egoísta, presente en algunos individuos y grupos.

La síntesis de la propuesta estratégica de empobrecimiento / empoderamiento del MST manifiesta en la experiencia de los campamentos y asentamientos, y apunta entonces a una nueva concepción del desarrollo rural. Se lo presentar como “una alternativa al desarrollo de la sociedad. [...] *Tenemos que probar que para resolver el problema de los pobres en la América Latina y el Tercer Mundo es preciso llevar el desarrollo al medio rural.* Vamos a tener que construir ese desarrollo con que soñamos en nuestros espacios, para probar que es viable” (Stedile, en Ídem: 124-125; énfasis propio). Se trata de generar una nueva matriz productiva que genere empleo y distribuya las riquezas, con igualdad y justicia, respetando además el medio ambiente (Stedile, en Sampaio, 2007).

## CONCLUSIONES

A pesar de sus diferencias —contextos nacionales, entornos urbano y rural, temporalidades—, el MTD-S y el MST coinciden en presentar una representación discursiva de la condición-pobreza en tanto que resultante de procesos de empobrecimiento, consecuencia de un orden social regido por los principios del capital y la competencia, cuyas expresiones institucionales serían el Estado y el mercado. Tales instituciones se presentan como entes antagónicos de los movimientos, respecto a los cuales hay un propósito explícito de autonomía y, sobre todo en el último, de enfrentamiento.

Esta perspectiva implica una radicalidad en las concepciones sobre el fenómeno de la pobreza lo vincula directamente a una forma de la política y de lo social que deriva en procesos de *desigualdad y dominación empobrecedora*. Por consiguiente, los procesos contra las con-

diciones de pobreza promovidos por estos movimientos se ubican —e incluso se definen— desde la *condición alternativa*. Una alternatividad no solo con respecto a las estrategias tradicionales de las políticas públicas implementadas por los gobiernos, sino también alternativas en relación con un orden social que es el origen, a la vez, de desigualdades empobrecedoras y de desempoderamiento.

La ubicación al margen de la política tradicional, propia de los movimientos sociales, se traduce, de forma coherente, en un rechazo a las políticas públicas de lucha contra la pobreza al uso, en particular a sus propuestas asistencialistas. En correspondencia con este posicionamiento y con el propósito de gestar una otra politicidad (definida por su emergencia desde abajo, la participación y la horizontalidad), las visiones acerca de *las estrategias y acciones de desempobrecimiento propias se articulan de manera natural con procesos de empoderamiento* —antagónicos a aquellas relaciones políticas propias de la dominación creadora de desigualdad empobrecedora.

De hecho, en la perspectiva presentada por estos movimientos sociales, desempobrecimiento y empoderamiento resultan dimensiones de un mismo proceso de cambio social, visto en su complejidad y multidimensional. Ello deriva en el establecimiento, al interior de estas experiencias, de vínculos naturales entre la solución de ciertas necesidades materiales concretas (alimentación, vivienda, vestido) y la gestación de unas nuevas relaciones sociales (manifiestas en dimensiones como las relaciones labores, familiares, comunitarias, de propiedad). Incluso, la emergencia de una nueva interrelación individualidad / socialidad y un nuevo estilo de vida, opuesto al paradigma de la modernidad capitalista, se llega a considerar el eje más importante, pues por el mismo transita la recuperación de la *riqueza de lo humano* —*empobrecido* en su espiritualidad por las lógicas del mercado, sus principios de competencia y un individualismo extremo.

La comunicación es una de las dimensiones por las cuales transita esa radicalización de la representación discursiva de la condición pobreza, manifiesta en la articulación entre procesos de desempobrecimiento y acciones de empoderamiento. La comunicación hegemónica no solo se presenta como dominadora, sino además como desigual y pobre, dada la naturaleza de los sentidos que crea, así como su verticalismo, causante del empobrecimiento subjetivo de los sujetos. De ahí que la creación de capacidades comunicativas sea una de las necesidades a satisfacer; no solo para facilitar procesos de aprendizaje de otras habilidades, sino además como parte de la emergencia de nuevas actitudes y relaciones sociales de poder.

Por consiguiente, se trata no solo de unas capacidades comunicativas en términos de habilidades para el procesamiento de infor-

mación o de capacidades tecnológicas (vinculadas a las TIC) sino que *las nuevas capacidades comunicativas deben implicar también nuevas actitudes*. Esto da cuenta de la complejidad del proceso de articulación de la dimensión comunicativa en los procesos de desempobrecimiento / empoderamiento, y ofrece una perspectiva de análisis interesante en la comprensión del tema de las capacidades o habilidades a crear en los sujetos, como parte de experiencias de desempobrecimiento / empoderamiento.

Esta complejización de la cuestión, aunque específicamente en relación con la dimensión comunicativa, ofrece una perspectiva útil para la complementación del enfoque de las capacidades en las estrategias contra la pobreza. No se trataría solo de crear ciertas capacidades, sino que el uso que se haga de ellas —sean materiales o inmateriales— será una mediación importante en los procesos y prácticas de los sujetos, así como en las condiciones de posibilidad del cambio social. El ejemplo ofrecido por uno de los miembros del MTD-S resulta iluminador: no es cuestión de concentrarse en el acceso a recursos materiales o financieros para luego hacer uso de esta “capacidad de compra” en la adquisición de un auto del año; es decir, en una actitud claramente consumista, propia de las lógicas mercantiles dominantes y empobrecedoras.

Ello explica que —a falta de otra noción— hayamos preferido denominar estos procesos como de “desempobrecimiento”, y no de “enriquecimiento”. Este último término resultaría más cercano a los patrones de “riqueza”, “progreso” o “bienestar” propios de la modernidad capitalista y sus modelos de consumo, y no se ajustaría en sentido estricto a los principios y propósitos de estas experiencias generadas desde los movimientos sociales. A su vez, esta denominación da cuenta de la naturaleza procesual del fenómeno, por ello se prefiere una noción dinámica (Torres Vindas, 2007) y no estática (al estilo de “pobreza”), en sintonía tanto con la visión que propone la noción de “movimiento” como con una perspectiva mediacional de lo comunicativo.

Lo comunicativo se articula en las experiencias de desempobrecimiento / empoderamiento de los movimientos sociales desde una doble dimensionalidad, en una perspectiva que sería de interés para estrategias de lucha contra la pobreza en general. En primer lugar, desde la exterioridad, como recurso de visibilización de una representación de la condición-pobreza no desde los patrones y principios hegemónicos, sino desde *sujetos empobrecidos participantes en experiencias de lucha contra la desigualdad y la pobreza*; y en segundo lugar, en la interioridad, en tanto una de las dimensiones de la socialidad en que se realizan y expresan las relaciones sociales de poder.

En relación con la primera dimensión apuntada, los movimientos no solo se ven en la necesidad de socializar una otra representación discursiva de la condición-pobreza, sino que también requieren dar visibilidad a sus propuestas de acciones de desempobrecimiento / enriquecimiento, sus propósitos y resultados. Sin embargo, esta conexión comunicativa de tales experiencias con la sociedad no están marcados por un objetivo propagandístico, tal como lo asume el enfoque asistencialista, que necesita dar publicidad a sus proyectos, con diversas intencionalidades. Los movimientos, por el contrario, se proponen establecer una suerte de diálogo con el resto de la sociedad, tanto a través de sus espacios comunicativos, como mediante acciones de solidaridad. Esta postura —en lugar de la progandístico-asistencialista—, es plenamente coherente con la tendencia —manifiesta en los dos casos analizados, sobre todo en el MST— al ensanchamiento de *su propia pobreza hasta verla como parte de la pobreza social general*; es decir, no desligada de los procesos y relaciones sociales sino como parte y resultante de estos.

Con respecto a esta segunda arista, la dimensión comunicativa resulta una de las mediadoras en la articulación entre procesos de desempobrecimiento y estrategias de empoderamiento. Por ejemplo, algunas acciones de empoderamiento con una particular dimensión de visibilidad, como los cortes de ruta del MTD o las ocupaciones del MST, son consideradas por ambos movimientos como puntos de partida del cambio en los sentidos asociados a la condición pobreza: desde una perspectiva de empobrecidos o empobrecimiento, a otra de desempobrecimiento / empoderamiento. En la vivencia de estas acciones de resistencia con una muy singular arista comunicativo-simbólica, se empieza a dejar atrás el sentimiento de seres olvidados y postergados (cortes de ruta), o comienza a coagular un nuevo sentido de vivencia comunitaria (campamentos del MST).

El análisis de la mediación comunicativa da cuenta de una comprensión de las capacidades / habilidades desde una perspectiva que plantea su emergencia, necesariamente, como parte de procesos de cambio social (individualidad / socialidad), con implicaciones tanto para el examen de las necesidades como para los procesos formativos. En ese juego de interrelaciones, la mediación comunicativa atraviesa las tensiones entre necesidades / capacidades / posibilidades e individualidad / socialidad, respectivamente y entre sí.

En la *socialización de nuevas capacidades* y en la *capacitación para nuevas socialidades*, la comunicación es punto de encuentro del desempobrecimiento y empoderamiento, mediando los procesos: 1) de creación de consenso en torno a las necesidades, y 2) de socialización de capacidades; teniendo en cuenta en ambos casos las tensiones entre

las dimensiones individuales y colectivas. Sería pertinente, en tal sentido, hablar en términos de *capacidades en movimiento*, lo cual además resulta coherente con una representación no definitiva del proyecto, sino de re-pensamiento permanente en diálogo con la práctica.

Esta perspectiva, característica de los movimientos sociales, que busca el despliegue constante de las creatividades y evitar dogmatismos, está relacionada con otro de los puntos de encuentro de ambos movimientos: el rescate en sus prácticas desempobrecedoras / empoderantes de dos elementos que no cabrían en una representación discriminatoria de la condición-pobreza: la dignidad (o la autoestima) y la belleza. Se propone un proceso de re-apropiación de la realidad y lo bello, no desde la opulencia que se asocia a este concepto en las visiones hegemónicas, sino desde la plenitud individual / colectiva. Esta plenitud —que es el estado deseado, y no la “riqueza”— supone no solo crear bienestar sino también belleza, pero no como sinónimo de lujo, sino desde la sencillez. Estaríamos ante la enunciación de un posible derecho a la belleza y a la felicidad, que no se rigen por los patrones al uso de la modernidad capitalista, pero tampoco asumen como fundamento una “marginalidad autoexcluyente” ni una “estética de la pobreza”, cuya validez radica en los sujetos desde los cuales se postula.

La complejidad de la mediación comunicativa de los movimientos sociales, tanto en la gestación de una otra representación social de la condición pobreza como en su articulación en los procesos de desempobrecimiento / empoderamiento, radica en su pretensión de ser espacios-fuera del cambio social, respecto a las estructuras y políticas estatales. Ello supone una visión compleja de la necesidad y la capacidad comunicativas, en su condición simultánea de mediación externa e interna, en cada una de las cuales aparece interrelacionada a ciertos recursos y/o capacidades. La tensión se ubica entre la necesaria riqueza de la visibilidad de tales estrategias, a través de unas prácticas comunicativas externas que superen tanto la desigualdad comunicacional como la pobreza propia de la comunicación dominante, y la indispensable condición, al mismo tiempo, de ser parte de procesos internos de ensanchamiento y socialización de las capacidades y las actitudes de los sujetos, como parte de estrategias de desempobrecimiento y empoderamiento, en el camino del cambio social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguiló, Ignacio 2004 “Grupos piqueteros y representaciones sociales: el rol de los medios y las audiencias” en *Aposta, Revista de Ciencias Sociales* (España) N° 12, en <<http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/aguilol.pdf>> acceso 23 de agosto de 2009.



- Bidaseca, Karina 2006 “Vivir bajo dos pieles... En torno a la resignificación de las políticas sociales y la complejización del vínculo con el Estado. El Movimiento de Trabajadores Desocupados de Solano” en *Cuadernos de CLASPO-Argentina*, N° 1, en <[http://www.ides.org.ar/shared/grupoestudios/tspsydca/Cuadernos\\_CLASPO\\_01.pdf](http://www.ides.org.ar/shared/grupoestudios/tspsydca/Cuadernos_CLASPO_01.pdf)>, acceso 23 de agosto de 2009.
- Castells, Manuel 1999 *La era de la información. Vol. 1: La sociedad red* (Madrid: Alianza Editorial).
- Colectivo Situaciones 2001 “Conversación Situaciones/ MTD Solano” en *Situaciones-MTD Solano* (Buenos Aires: Ediciones De Mano en Mano) N° 4.
- Coronado, José 2005 “João Pedro Stedile, del MST: la pobreza solo se resuelve dando poder a los pobres”, 30 de enero, en <[http://movimientos.org/show\\_text.php3?key=3986](http://movimientos.org/show_text.php3?key=3986)> acceso 5 de septiembre de 2009.
- Correa, Fabiola 2009 “Los Sin Tierra: el sueño de la tierra libre” en <<http://www.telesurtv.net/noticias/entrev-reportajes/imprimir.php?ckl=210>> acceso 5 de octubre de 2009.
- Dias Ferreira, Ayala 2009 “Con las manos en la tierra” en *Caminos, Boletín del Centro Memorial Dr. Martin Luther King, Jr.* (La Habana) N° 95, pp. 6-7.
- El Militante* 2002 (Madrid) “Entrevista a Neca Jara, miembro MTD de Solano”, 10 de julio, en <[http://www.elmilitante.org/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=26](http://www.elmilitante.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=26)> acceso 7 de octubre de 2009.
- Espitia Caicedo, Nessdy 2006 “Transformaciones históricas del movimiento social sin tierra del Brasil y su relacionamiento con movimientos sociales de Latinoamérica” en *Papel Político* (Bogotá) Vol. 11, N° 1, pp. 443-474.
- George, Susan 2005 *Otro mundo es posible si...* (La Habana: Editorial Ciencias Sociales).
- Jodelet, Denise 1984 “La representación social: fenómeno, concepto y teoría”, en Moscovici, Serge (ed.) *Psicología Social, II* (Buenos Aires: Paidós).
- Kaplún, Mario 2001 “El comunicador popular” en Portal, Raiza; Saladrigas, Hilda y Recio, Milena (comps.) *Selección de lecturas sobre Comunicación Social. Curso de formación de Trabajadores Sociales* (La Habana: s/d).
- Lewis, Oscar 1967 “La cultura de la pobreza” en *Pensamiento Crítico* (La Habana) N° 7, agosto, pp. 52-66.

- Mançano Fernández, Bernardo 2001 *Bravagente. La lucha del MST y la lucha por la tierra en Brasil. Entrevista a João Pedro Stedile* (La Habana: Editorial Caminos).
- Martín Barbero, Jesús 1987 *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía* (México: Gustavo Gili).
- Martín Barbero, Jesús 2001 “Comunicación y cultura: unas relaciones complejas” en Portal, Raiza; Saladrigas, Hilda y Recio, Milena (comps.) *Selección de lecturas sobre Comunicación Social. Curso de formación de Trabajadores Sociales*. (La Habana: s/d) pp. 94-97.
- McNee, Malcolm K. 2002 “The Plastic Arts in the MST: Beauty as a Human Right / The performative arts of the MST: The symbolic power of bodies in movement” [Textos que acompañan muestras de obras artísticas de miembros del MST] en <<http://www.landless-voices.org>> acceso 7 de mayo de 2009.
- Rodríguez Salazar, Tania 2003 “El debate de las representaciones sociales en psicología social” en *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*. (México) Vol. XXIV, N° 93, pp. 52-80.
- Sampaio, Fernando 2007 “Brasil: MST quiere nuevo modelo para la reforma agraria” en *Tribuna da Imprensa* (Río de Janeiro) en <<http://www.tribuna.inf.br/noticia.asp?noticia=pais03>>, publicado el 30 de julio, acceso 4 de octubre de 2009 [Traducción de Sebastián Valdomir].
- Sen, Amartya K. 1992 “Sobre conceptos y medidas de pobreza” en *Comercio Exterior* (México) Vol. 42, N° 4, en <<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/sen-medida%20de%20la%20pobreza.htm>> acceso 23 de septiembre de 2009.
- Sen, Amartya K. 1998 “Capacidad y bienestar” en Sen, Amartya y Nussbaum, Martha C. (comps.) *La calidad de vida* (México: FCE), en <[http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen-capacidad\\_y\\_bienestar.htm](http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen-capacidad_y_bienestar.htm)> acceso 23 de septiembre de 2009.
- Serrano, Manuel Martín; García Sanz, Jesús; Piñuel Raigada, José Luis y Arias Fernández, María A. 2002 *Teoría de la comunicación. Epistemología y análisis de la referencia*. (La Habana: Editorial Pablo de la Torriente).
- Stedile, João Pedro 2004 “MST 20 años: el significado de su celebración” en *El otro derecho* (Bogotá: ILSA) N° 31-32, pp. 175-179.
- Stedile, João Pedro 2009 “MST: 25 años de obstinación” en *Revista Caros Amigos* (San Pablo) enero, en <[http://movimientos.org/cloc/mst-br/show\\_text.php3?key=13589](http://movimientos.org/cloc/mst-br/show_text.php3?key=13589)> acceso 20 de abril de 2011.

- Torres Vindas, Javier 2007 “¿Pobreza y empobrecimiento? El uso de conceptos estáticos y dinámicos en Ciencias Sociales” en *ALAI, América Latina en Movimiento* (Quito) 24 de octubre, en <<http://alainet.org/active/20336&lang=es>> acceso 23 de septiembre de 2009.
- Touraine, Alain 2002 “The Importance of Social Movements” en *Social Movements Studies* (Londres) Vol. 1, pp. 89-95.
- Viana, Nilton 2009 “Donde no hay utopía, no hay futuro. Entrevista con Pedro Casaldáliga” en *Brasil de Fato* (San Pablo) N° 305, 1 al 7 de enero, en <<http://www.brasildefato.com.br/v01/agencia/entrevistas/donde-no-ha-utopia-no-ha-futuro>> acceso 24 de septiembre de 2009.
- Wallerstein, Immanuel 2003 “Nuevas revueltas contra el sistema” en *New Left Review* (Londres) 24 de junio, en <[www.newleftreview.net/PDFarticles/Spanish/NLR25202.pdf](http://www.newleftreview.net/PDFarticles/Spanish/NLR25202.pdf)> acceso 4 de noviembre de 2006.
- Zibechi, Raúl 2004 “El otro mundo es el ‘adentro’ de los movimientos sociales” en *América Latina en Movimiento* (Quito) N° 385-386, pp. 49-52.



**Tercera parte**

**APORTES TEÓRICO  
METODOLÓGICOS AL ANÁLISIS  
DE LA POBREZA**



Salvador Vázquez Fernández\*

## **REPENSANDO LA DESIGUALDAD**

### **Alternativas contra la pobreza desde el sur**

#### **LA PRODUCCIÓN Y MULTIPLICACIÓN DE LA DESIGUALDAD**

Antes de elaborar o retomar cualquier concepción sobre aquello que es la desigualdad, es preciso decir que el punto de partida para el análisis es pensar que las desigualdades deben concebirse como procesos sociales, como mecanismos y experiencias tanto colectivas como individuales, pero también comprender que esto no significa de ningún modo que al tratarse de este tipo de experiencias, por ello se olvida o se dejan de lado otros elementos que constituyen las desigualdades injustas que producen y hasta cierto punto imponen los grupos o individuos en una posición de poder.

De acuerdo con François Dubet, en la tradición de la sociología política moderna existen dos descripciones que con la llegada de la modernidad se hacen en torno al tema de la igualdad. La primera de ellas es la que se encuentra representada por Alexis de Tocqueville donde se identifica a la modernidad y al propio sentido de la historia como “el triunfo obstinado de la igualdad”. Sin embargo, para Dubet, esa igualdad no constituye la descripción empírica de la pura igualdad real de las condiciones de vida, sino la extensión de un principio: el

\* Doctor en Ciencias Sociales, Área de Concentración en Relaciones de Poder y Cultura Política. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México DF.

de la igualdad de los individuos a pesar de las desigualdades sociales reales (Dubet, 2003: 24).

Lo mismo pero dicho de otro modo, es que en la modernidad los individuos son considerados como cada vez más iguales y sus desigualdades empíricas o todas aquellas que se observan en sus vidas cotidianas no pueden basarse ni en el nacimiento, ni en la raza, ni en la tradición. Desde esta perspectiva, como por ejemplo señala Dubet, las castas y las órdenes (reales) decaen y las clases se imponen como un criterio de desigualdad producido por la propia acción de los individuos en el mercado (Ibídem). Se trata de alguna manera de una descripción optimista de la igualdad en la modernidad.

La segunda descripción es la que se encuentra representada por el pensamiento de Karl Marx. Según señala Dubet, para Marx las desigualdades de clases son un elemento fundamental, estructural de las sociedades modernas, es decir, de las sociedades capitalistas. A medida que el capitalismo reposa sobre un mecanismo de extracción continua de más valor a partir del trabajo, y sobre todo, en lo que implica la inversión de una parte creciente de las riquezas producidas, la oposición entre los trabajadores y los dueños de la inversión, entre el trabajo y el capital, todo ello hace de las desigualdades sociales un elemento funcional del sistema de las sociedades modernas.

En este análisis el punto es que las relaciones entre las clases sociales son también relaciones de dominación que producen desigualdad. Desigualdad no solo de acceso a bienes de consumo material, sino también desigualdad de poder, desigualdad política y cultural, es decir, pensar la desigualdad desde la óptica de las clases sociales, habla del elemento ausente de la reciprocidad y la distribución equitativa de los bienes entre los individuos y los grupos sociales.

Así, lo que aparece es una visión contradictoria entre ambas descripciones modernas en torno a la igualdad que se refrendan en el análisis social de temas como la división del trabajo y de los procesos de integración rotos por situaciones de conflicto. La respuesta dada, o de hecho quizá el resultado del encuentro de la igualdad democrática con las desigualdades capitalistas, al decir de Dubet, generó la formación de los Estados de Providencia o Estados de Bienestar para contrarrestar la ausencia de un sistema de protección y de derechos sociales (Dubet, 2007: 26).

En todo caso, una de las aportaciones más importantes de la perspectiva marxista para entender la raíz de las desigualdades es el reconocimiento de la aspiración moderna fundamental a la igualdad de los individuos, pero también el reconocimiento de la existencia de una



desigualdad estructural ligada a su historicidad y a los mecanismos de desarrollo del capitalismo.

En América Latina, el tema de las desigualdades se encuentra atravesado por la constitución del moderno, sistema mundial que dividió al mundo en un centro y una periferia y determinó formas diferentes de contrato social que no solo profundizaron las asimetrías, sino que estas formas continúan vigentes y bajo el modelo de economía de libre mercado han producido millones de pobres, desempleados, mendigos y excluidos.

En contraste con la idea de desarrollo impulsada en Estados Unidos y Europa que devino en el Estado de Bienestar y que fue propiamente dicho, el modelo de desarrollo de los países centrales del sistema mundial, en América Latina lo que emergió desde la segunda década del siglo XX fue un modelo caracterizado por la sustitución de importaciones a través del fomento del crecimiento interno de los países, modelo conocido como Estado Desarrollista y no un Estado de Bienestar. Si bien el modelo —mientras tuvo vigencia— redujo los niveles de desigualdad y pobreza en los países periféricos o semi periféricos, el efecto, una vez llevada a cabo la sustitución por el modelo económico neoliberal, fue un crecimiento brutal de expresiones de pobreza y desigualdad como desempleo masivo, emergencia del comercio informal, delincuencia y migración.

En este sentido, el tema de la construcción de la desigualdad ha estado casi siempre presente en las preocupaciones de los pensadores de la igualdad. Reygadas por ejemplo nos recuerda que para Rousseau la desigualdad no es algo natural, sino un conjunto de redes de privilegios y perjuicios que se establecen y autorizan por el consentimiento de los hombres (Reygadas, 2008: 19). Reygadas apunta que las redes de la desigualdad son materiales y simbólicas, que nos separan, nos clasifican, nos ordenan jerárquicamente y producen distribuciones asimétricas de las ventajas y las desventajas (Ibídem) a las que tienen acceso las personas. Pero estas redes no son estáticas o fijas, sino que son producto de construcciones sociales, que son tejidas en las relaciones entre las personas y, por lo tanto, pueden ser modificadas por estas.

La desigualdad se mantiene por estructuras persistentes que se reproducen en la larga duración. Pero no son inmutables, sino que se construyen y se transforman como resultado de procesos en los que interviene la acción humana. Así, hay que analizar las estructuras económicas que generan apropiaciones diferenciales de la riqueza, las estructuras políticas que producen disparidades de poder, las estructuras sociales que marcan diferencias de *status* y prestigio, lo

mismo que las estructuras culturales que legitiman la desigualdad y producen distribuciones inequitativas de los recursos simbólicos (Reygadas, 2008: 20).

A mi modo de ver, Reygadas tiene razón cuando señala que la dialéctica entre la igualdad y la desigualdad atraviesa al mercado, al Estado y a la sociedad civil, ya que en estas tres instancias se puede detectar la confrontación entre procesos generadores de desigualdad y procesos que la contrarrestan, ya que por ejemplo, señala Reygadas que “el mercado moderno iguala y diferencia a la vez” (Reygadas, 2008: 23).

De hecho, como apunta Amartya Sen en el caso del mercado, este a través de la libre competencia estimula la eficiencia al recompensar la productividad, pero al mismo tiempo contribuye a la exclusión y a la marginación de los menos productivos y de los que tienen menos recursos y menos acceso a la información. El problema del mercado es que produce monopolios cuyo efecto es la creación de grandes inequidades. “Los mercados perfectos no existen, siempre están incrustados en contextos sociales e institucionales, mediados por relaciones de poder y procesos culturales específicos que pueden incrementar o reducir la desigualdad (Sen, 1999, citado por Reygadas, 2008: 23).

El caso del Estado como productor de desigualdad también se encuentra mediado por relaciones de poder que dirigen los beneficios del bienestar de acuerdo, principalmente, a intereses casi siempre de carácter político. Una de las funciones primordiales del Estado es la redistribución de los recursos, pero el problema del proceso de redistribución es que casi nunca este ocurre por vía directa, sino que se encuentra terciada por intermediarios que son quienes al final determinan a qué y a quiénes se destinan los beneficios que otorga el Estado para la reducción de las disparidades económicas y sociales. A decir verdad la mayoría de los Estados considerados como periféricos (para evitar hacer uso del término “tercer mundo”) aún mantienen prácticas corporativas y clientelistas como mecanismo de control y poder que generan marginación y exclusión.

El caso de la sociedad civil es el más complejo dado que desde su emergencia, la sociedad civil despliega un principio fundamental de equidad: la igualdad esencial de todos los seres humanos, independientemente de su situación en el mercado y de su posición frente al Estado. Adicionalmente, en ella se tejen relaciones de solidaridad y reciprocidad que materializan los ideales igualitarios en muy diversos espacios de la vida social (Reygadas, 2008: 24). No obstante, la sociedad civil tampoco es ajena a las relaciones de poder, las cuales se observan claramente en la lucha por el acaparamiento de los recursos y las disputas culturales.

## LOS MECANISMOS DE LA DESIGUALDAD

La mayoría de los pensadores modernos sobre la desigualdad coinciden en que el mecanismo que la sustenta es el proceso de competencia basado en la explotación y el acaparamiento de oportunidades. Desde el punto de vista categorial planteado por Charles Tilly, la explotación es “una respuesta a la situación en que algunos grupos de actores bien conectados controlan un recurso valioso y que demanda trabajo, del cual solo pueden obtener utilidades si aprovechan el esfuerzo de otros, a quienes excluyen del valor total agregado por ese esfuerzo” (Tilly, 2000: 99).

Uno de los elementos centrales en la causa de la desigualdad es el acaparamiento de oportunidades, el cual se define así: “[...] cuando los miembros de una red categorialmente circunscripta obtienen acceso a un recurso que es valioso, renovable, sujeto a monopolio, sustentador de actividades de la red y realizado por el *modus operandi* de esta, habitualmente lo acaparan y urden creencias y prácticas que sostienen su control” (Ibídem: 103). La explicación que Tilly ofrece para explicar la desigualdad se basa en el contraste que caracterizan las categorías duales de relación como por ejemplo las de género: hombre/mujer, de raza: blanco/negro, de inclusión: ciudadano/no ciudadano, etcétera; para Tilly, estas categorías son socialmente definidas; en su opinión, el análisis de la desigualdad debe verse desde el punto de vista categorial pero también procesual.

En algún sentido, parece que las desigualdades funcionan asimilándose a una especie de espejo que identifica la aparición de un par, aunque en realidad como en el caso del espejo, se trata de la misma cosa, solo que reflejándose. Abordando la cuestión desde esta misma analogía, las desigualdades en muchos casos se desprenden comparando una misma situación inicialmente de igualdad, y la brecha que se abre ante el espejo es lo que determina el sentido o la construcción de categorías dicotómicas de desigualdad.

Al respecto, Charles Tilly sostiene como se señala más arriba que, la construcción de la desigualdad categorial se sustenta en el hecho de las grandes ventajas que separan a los seres humanos (la brecha) en torno a los que unos tienen y otros no, basadas en diferencias categoriales como negro/blanco, varón/mujer, ciudadano/extranjero o musulmán/judío más que a diferencias individuales en atributos, inclinaciones o desempeño (Tilly, 2000: 21).

El concepto de desigualdad persistente acuñado por Tilly se relaciona entre categorías porque las personas que controlan el acceso a recursos productores de valor resuelven problemas organizacionales acuciantes por medio de distinciones categoriales (Ibídem). En realidad, si bien en algunos casos de manera no intencional, siempre se

establecen sistemas de cierre, exclusión, y control social. Ahora, la producción de las dicotomías o como el autor las llama, la producción de las categorías pareadas y desiguales, hacen un crucial trabajo organizacional, por el que producen diferencias importantes y duraderas en el acceso a los recursos valorados. En este sentido, sin duda que la desigualdad es persistente porque depende abundantemente de la institucionalización de los pares categoriales. Para Tilly, la producción de los pares categoriales de la desigualdad obedece a su institucionalización, la misma que se pone a la vista a partir de los siguientes elementos y conexiones de tipo causal:

- a. Las categorías pareadas y desiguales, consistentes en relaciones asimétricas a través de una línea divisoria socialmente reconocida (y habitualmente incompleta), se reiteran en una amplia variedad de situaciones y su efecto corriente es la exclusión desigual de cada red de los recursos controlados por la otra.
- b. Dos mecanismos que podemos denominar *explotación y acaparamiento de oportunidades* que causan una desigualdad persistente cuando sus agentes incorporan categorías pareadas y desiguales en límites organizacionales cruciales.
- c. Otros dos mecanismos, que podemos bautizar *emulación y adaptación*, refuerzan la eficacia de las distinciones categoriales.
- d. Las distinciones categoriales locales ganan en fortaleza y actúan a menor costo cuando se asocian a categorías pareadas desiguales y ampliamente accesibles.
- e. Cuando muchas organizaciones adoptan las mismas distinciones categoriales, estas alcanzan mayor difusión y son más decisivas en la vida social en general.
- f. La experiencia dentro de ámbitos diferenciados por categorías da a los participantes una preparación sistemáticamente diferente y desigual para su actuación en nuevas organizaciones.
- g. Mucho de lo que los observadores interpretan corrientemente como diferencias individuales que crean desigualdad es en realidad la consecuencia de la organización categorial.
- h. Por estas razones, las desigualdades por raza, género, etnia, clase, edad, ciudadanía, nivel educacional y otros principios de diferenciación aparentemente contradictorios, se forman mediante procesos sociales similares y son, en una medida importante, organizacionalmente intercambiables (Tilly, 2000: 22-23).

Al igual que como sucede con la injusticia, la explotación se encuentra en la raíz del problema y es causal tanto de la injusticia como de la desigualdad. Tilly apunta que la explotación es uno de los mecanismos causales de las desigualdades persistentes, dado que esta actúa cuando personas poderosas y relacionadas disponen de recursos de los que extraen utilidades significativamente incrementadas mediante la coordinación del esfuerzo de personas ajenas a las que excluyen de todo valor agregado por este esfuerzo (Ibídem: 23). Es un hecho la existencia de una relación directa entre la desigualdad y la explotación como mecanismo causal de la primera. A decir verdad, la explotación es un fenómeno que ha estado presente a lo largo del tiempo de existencia de las relaciones de convivencia entre los seres humanos. Según González Casanova, la explotación como pecado, la explotación como accidente, era la característica o la propiedad de ciertos hombres que aparecían como explotadores, la característica de otros que aparecían como explotados (González Casanova, 2006: 34).

Anteriormente, la explotación era considerada como un fenómeno de carácter moral susceptible de ser moral o cívicamente corregido —como en Robert Owen—; o una ley bárbara dictada por los capitales —como en Charles Germain—; o un derecho de la propiedad a “gozar de los frutos del trabajo sin realizar ninguna de las tareas del trabajo” —como en Proudhon—; o un abuso de los consumidores frente a los productores —como en Saint-Simon— (Ibídem: 34).

Sin embargo, en la actualidad, cualquier sanción moral o normativa ha sido rebasada y la explotación como una práctica habitual de las relaciones sociales ha llegado al extremo incluso de normalizarse y ser un elemento central en las relaciones de desigualdad. Para González Casanova, la relación social de explotación de unos hombres por otros *produce* —cosas, objetos, bienes— y también se reproduce como relación humana. Pero el círculo se rompe: los términos de la relación se alteran. La *producción* de las cosas y los instrumentos —incluidos los hombres considerados como cosas— implica un desarrollo de las fuerzas productivas, sin un cambio correlativo de las relaciones de producción fundamentales. Surge así una *contradicción complementaria* que modifica los términos de la contradicción original entre los propietarios de los medios de producción y los productores directos, cuyo trabajo no es retribuido sino en parte. Estos últimos, aumentan en número, capacidad de producir y actuar (Ibídem: 35).

En efecto, lo planteado por González Casanova se ubica en una perspectiva dialéctica marxista, donde se aprecia la conformación de relaciones desiguales presentes en este caso, en las

relaciones de producción, pero que se reproducen en todos los ámbitos o esferas de la vida: el cultural, el social, el político y también en el económico.

No obstante, quizá valga la pena hacer una precisión en torno a que, aunque Tilly observa como un mecanismo central de la desigualdad a la explotación, esta no es necesariamente la causa raíz de la desigualdad como otros autores lo sostienen. O por lo menos en lo que tiene que ver con la construcción de la desigualdad categorial en la esfera económico-laboral, este autor sostiene que:

- La explotación se apoya en la distribución desigual de retribuciones en proporción al valor agregado entre participantes de la misma empresa.
- La desigualdad categorial instalada por la organización facilita la explotación.
- Las organizaciones cuya supervivencia depende de la explotación tienden, por lo tanto, a adoptar la desigualdad categorial.
- Como las organizaciones que adoptan la desigualdad categorial entregan mayores retribuciones a sus miembros dominantes y una porción de ellas se destina al mantenimiento organizacional, aquellas tienden a desalojar otros tipos de organizaciones.
- El acaparamiento de oportunidades por parte de agentes colaboradores complementa la explotación.
- El acaparamiento de oportunidades actúa más eficazmente y a menor costo en conjunción con la desigualdad categorial.
- La emulación y la adaptación fortalecen los efectos de la desigualdad categorial.
- En cualquier organización dada, el establecimiento de categorías externas sumamente asequibles en límites definidos por la explotación y el acaparamiento de oportunidades disminuye los costos de mantener la desigualdad categorial.
- En una población dada, cuanto más predominante y/o poderosa sea la organización que establece un par dado de categorías desiguales, más se difundirán las desigualdades globales de bienestar entre los miembros de las dos categorías.
- La experiencia categorialmente diferenciada en un ámbito dado, produce diferencias en las capacidades e inclinaciones individuales y las relaciones sociales, que se transfieren a otros ámbitos y provocan en ellos desempeños diferenciales, y por lo tanto retribuciones desiguales.

- Gran parte de lo que observadores y participantes interpretan como diferencias individuales innatas de capacidad se debe, en realidad, a una experiencia categorialmente organizada.
- Principios categoriales aparentemente contradictorios como la edad, la raza, el género y la etnia funcionan de maneras similares y se los puede combinar o sustituir organizacionalmente dentro de límites fijados por libretos y conocimiento local previamente establecidos (Tilly, 2000: 97-98).

Así pues, para Tilly, estas organizaciones pueden estar conformadas en cualquier ámbito de la vida y no necesariamente en la esfera económica, sino que se encuentran en cualquiera de los cuatro mecanismos causales de la desigualdad: explotación, acaparamiento de oportunidades, emulación y adaptación. Aquí es importante tal vez profundizar un poco más en qué consiste cada mecanismo causal.

- *Explotación*. Como ya se ha definido algunas líneas arriba, para Tilly, la explotación es una respuesta a la situación en que algunos grupos de actores bien conectados controlan un recurso valioso y que demanda trabajo, del cual solo pueden obtener utilidades si aprovechan el esfuerzo de otros, a quienes excluyen del valor total agregado por ese esfuerzo (Tilly, 2000: 99).

Tom Bottomore reitera que la explotación aparece cuando un sector de la población produce un excedente cuyo uso es controlado por otro sector. En la teoría marxista, que González Casanova también apunta, las clases solo existen en relación mutua, y esa relación gira en torno de la forma de explotación vigente en un modo dado de producción. La explotación da origen al conflicto de clases. Así, diferentes tipos de sociedades, las clases dentro de ellas y el conflicto de clases que genera la dinámica de cualquier sociedad pueden caracterizarse por la forma específica en que se produce la explotación (Bottomore, citado por Tilly, 2000: 99).

- *Acaparamiento de oportunidades*. Este segundo mecanismo de desigualdad categorial complementa la explotación que sufren los grupos subordinados. Cuando los miembros de una red categorialmente circunscripta obtienen acceso a un recurso que es valioso, renovable, sujeto a monopolio, sustentador de actividades de la red y realizado por el *modus operandi* de esta, habitualmente lo acaparan y urden creencias y prácticas que sostienen su control (Tilly, 2000: 103). Al igual que como

sucede con la explotación, existe una brecha que separa a los beneficiarios de los recursos entre quienes los poseen de los otros que no, en tanto que se trata de relaciones de desigualdad conectadas por las relaciones categoriales.

- *Emulación.* Tanto la explotación como el acaparamiento de oportunidades son mecanismos que activan y favorecen la presencia de la emulación. La emulación según este autor, funciona a lo largo y ancho del mundo social e incluye la adopción de modelos igualitarios de interacción social, así como de otros que se aplican en una vasta gama de relaciones sociales, tanto iguales como desiguales: compuestos de cadenas, tríadas, organizaciones, y conjuntos categoriales que pueden o no articularse con jerarquías (Ibídem: 107).
- *Adaptación.* Este cuarto mecanismo mantiene la desigualdad categorial en su lugar a pesar de no desempeñar un papel fundamental en su creación. La emulación, como la adaptación, es un mecanismo social extremadamente general, ampliamente presente fuera del ámbito de la desigualdad. Al decir de Tilly, la adaptación posee dos componentes principales: la invención de procedimientos que facilitan la interacción cotidiana y la elaboración de relaciones sociales valoradas alrededor de las divisiones existentes, como por ejemplo en la división del trabajo. La adaptación juega un papel similar a la naturalización o normalización de las prácticas de reproducción de situaciones como la injusticia, el prejuicio, la discriminación y el racismo debido a que, ante la falta de resistencia concertada por parte de los miembros de las categorías subordinadas y de cambios exógenos en la organización anfitriona, todas las partes construyen múltiples rutinas en torno del límite categorial, lo que hace que se interesen en su mantenimiento; modifiquen los libretos y acumulen un conocimiento local satisfactorio (Ibídem: 109).

Contrastando la perspectiva de las desigualdades multiplicadas de Dubet y hasta cierto punto coincidiendo con la perspectiva categorial desarrollada por Tilly, Dubet identifica dos posiciones en torno al tema de la desigualdad. La primera versa sobre la descripción “de las desigualdades, sus escalas y registro, su crecimiento y su reducción, lo que supone para no quedarnos en generalidades, en la elección de una dimensión particular, como el consumo, la educación, el trabajo; o también analizamos las desigualdades como conjunto de procesos sociales, de mecanismos y experiencias colectivas e individuales” (Dubet, 2001: 5).



En la primera descripción, la desigualdad tendría que ver con el acceso de oportunidades de los individuos; ello ya de entrada representa un problema analítico, pues en realidad la desigualdad es parte de la vivencia de los sujetos y no solo una cuestión de acceso a la supervivencia económica. Observar la desigualdad como un dato duro que asciende y desciende limita la posibilidad para encontrar explicaciones relacionales en el ámbito de otras esferas que se encuentran vinculadas a la vida cotidiana y a la vida social en la que interactúan los sujetos. Sin embargo, el aspecto relacional de las esferas de la desigualdad no responde a una perspectiva de tipo funcionalista sino procesual. Desde este primer enfoque, la desigualdad estaría definida en la vida del sujeto social en los ámbitos de las relaciones intrapersonal, interpersonal y extrapersonal del sujeto.

Desde el punto de vista de la segunda descripción, la desigualdad es un asunto relacional y así, los sujetos, los colectivos y la sociedad en general pueden verse inmersos en una o más esferas o ámbitos de desigualdad, no solo económica, sino también de inclusión política, participación social, de reconocimiento cultural, entre otras, sin que ninguna de las esferas de desigualdad sean de carácter excluyente entre ellas mismas; por el contrario se complementan y amplían.

La otra cara de la moneda son los actores sociales y los individuos. De acuerdo con Dubet, Max Weber distinguió claramente entre clase, estatus y poder como dimensiones analíticamente independientes de la posición de un individuo. La organización de las desigualdades en torno a las clases sociales aparece como un fenómeno históricamente contingente en razón del predominio de la sociedad industrial, de las barreras, de las distancias “aristocráticas” y de la organización de la vida política en términos de las representaciones, más o menos groseras, de los intereses de clase (Dubet, 2001: 13). Cuando esas diversas dimensiones se disocian, lo hacen en cada grupo y en cada individuo, cuyas posiciones, en las diversas escalas, ya no son necesariamente congruentes.

Un ejemplo sobre esto es aquel que señala Dubet acerca de una investigación realizada durante los años ochenta con trabajadores estadounidenses. La investigación reveló que ellos mismos se definen como “trabajadores” en términos de identidad profesional, como “clase media” en términos de consumo e como “pueblo” en términos de participación política. El actor está más o menos en condición de igualdad con los otros, en función de las diferentes esferas que constituyen su situación: su sexo, su edad, su empleo, su trabajo, su formación y sus orígenes (Ibidem).

Con base en esta argumentación, la igualdad aparece como un elemento de carácter normativo que diluye el problema de la

desigualdad, ya que ante la ley las distintas esferas de identidad muestran a todos los individuos como iguales sin consideración alguna sobre las condicionantes presentes en las diversas esferas de la desigualdad. A medida que aparece la diversidad con la afirmación de igual dignidad de todos, como postulado central de las sociedades democráticas, entendemos perfectamente por qué la identidad aparece más o menos dada y no tanto construida y reivindicada por los individuos.

Fitoussi y Rosanvallon por su parte, aciertan en decir que se percibe confusamente que las desigualdades se han incrementado, mientras que la “realidad” estadística parece sustraerse a esa impresión. Esto no debe sorprendernos: el espacio de las desigualdades es multidimensional, lo que puede implicar que algunas se hayan mantenido efectivamente estables en relación a otras. Como de costumbre, la teoría —o la percepción— está adelantada a la medición, porque se funda en una realidad que, pese a no haber sido todavía cartografiada, no por ello es menos tangible (Fitoussi y Rosanvallon, 2006: 73).

No obstante, es posible encontrar algunas cartografías hasta cierto punto subalternas que se constituyen como “circuitos alternativos de supervivencia” que buscan contrarrestar la desigualdad y la pobreza agudizada en nuestros días por la fuerza del modelo de economía global. Saskia Sassen señala al respecto que los circuitos alternativos de supervivencia se basan en relación a un alto nivel de desempleo y pobreza, a la quiebra de un gran número de empresas y al achicamiento de los recursos del Estado, especialmente en lo que respecta a las necesidades sociales (Sassen, 2003: 55).

En resumen. Parece claro que no obstante los distintos enfoques sobre la reproducción de la desigualdad, todos llegan a lo mismo: se trata de un proceso de construcción social basado en el ejercicio de la dominación y con pretensiones de continuidad a perpetuidad. Muchas de las poblaciones negras que fueron expropiadas de sus lugares de origen hoy viven casi un siglo después en las mismas condiciones lacerantes de injusticia, opresión y desigualdad. Sin embargo, es preciso aclarar que si bien el enfoque propuesto por Tilly pone el ojo en el análisis de la reproducción y persistencia de las desigualdades basado en la institucionalización de los pares categoriales, la reproducción de la desigualdad se parecería más a un proceso funcional estructuralista que a un fenómeno resultante de las relaciones inequitativas de poder.

Por eso, considero que el enfoque de Reygadas por un lado y el de Sen por el otro responden adecuadamente a este problema que diría se trata de un fenómeno procesual y dialéctico. En este sentido, sostengo, los actores subalternos tienen amplias posibilidades de des-

articular las redes de desigualdad en las que se hallan inmersos, considerando que particularmente en América Latina existe un amplio repertorio de resistencias.

## **DESIGUALDADES ESTRUCTURALES Y DESIGUALDADES DINÁMICAS**

Arriba se ha revisado la perspectiva categorial de la desigualdad y también el enfoque de las desigualdades multiplicadas. Ahora, se revisará otra perspectiva que si bien coincide con las otras dos, presenta una visión particular acerca del abordaje sobre la construcción de la desigualdad.

Al decir de Fitoussi y Rosanvallon, en el mundo contemporáneo el peso de las desigualdades se capta a partir de nuevos términos que se superponen para explicar la transformación y quizá el enmascaramiento de los nuevos rostros de la desigualdad. Por un lado, las desigualdades se han ampliado a diversas esferas de la vida cotidiana, así como a nivel colectivo, lo que podría definirse como la continuación de las desigualdades “tradicionales” o estructurales, que describen cuestiones inequitativas como la jerarquía en los ingresos entre categorías sociales (profesiones liberales, ejecutivos, dirigentes de empresa, empleados, obreros, etcétera). Pero también se extendió su campo, lo que modificó en profundidad la percepción de las diferencias en la sociedad (Fitoussi y Rosanvallon, 2006: 73).

Este es el argumento central de lo que estos autores denominan como la aparición de las nuevas desigualdades, que proceden de la recalificación de diferencias *dentro* de categorías a las que antes se juzgaba homogéneas. Se trata de nuevas desigualdades que han trascendido el ámbito individual, para dar paso a una visión colectiva de la desigualdad, donde la perspectiva unidimensional desaparece en el sentido de atribuir las desigualdades solo a los efectos del mercado y como producto de la mala suerte de las personas; la desigualdad tiene ahora un carácter multidimensional, interrelacionado y heterogéneo.

Por otra parte, las desigualdades estructurales son dinámicas y no estáticas. Las desigualdades dinámicas aumentan en intensidad y persistencia, lo que suscita un cambio en la estructura de la sociedad y en las representaciones que los individuos se hacen de ella. La lógica de las desigualdades dinámicas consiste en el hecho de que las desigualdades son estructurales en el sentido de que, heredadas de un largo pasado, fueron parcialmente interiorizadas por la sociedad. Esto no equivale a decir que sean legítimas (Ibídem: 75).

Las desigualdades dinámicas consisten entonces en ser el reflejo del hecho importante, pero con frecuencia encubierto, de la hete-

rogeneidad de situaciones de los agentes económicos: en efecto, los individuos, aunque sea dentro de una misma categoría social, no se enfrentan a las mismas situaciones; algunos asalariados estarán desocupados, otros tendrán empleos precarios, otros más se ubicarán en puestos subcalificados, habrá empresas que se declararán en quiebra, etcétera (Ibídem).

La percepción que actualmente muchas sociedades tienen acerca de la desigualdad es que estas van en aumento y se aprecian empíricamente en la precariedad laboral, económica, cultural y social. Según Fitoussi y Rosanvallon, este incremento en la percepción es consecuencia de tres categorías de sucesos interrelacionados:

- a. Un debilitamiento del o de los principios de igualdad que estructura(n) la sociedad, cuando incluso no varían las desigualdades efectivas.
- b. Un aumento de las desigualdades estructurales, de acuerdo con las mediciones habituales: desigualdades de ingreso, de gastos, de patrimonio, de acceso a la educación, etcétera.
- c. La emergencia de nuevas desigualdades, consecuencias efectivas de evoluciones técnicas, jurídicas o económicas, o incluso de un cambio en la percepción de la relación del individuo con el prójimo (Ibídem: 81).

## EL REPERTORIO DE LAS DESIGUALDADES

Así como para Tilly la reproducción de la desigualdad tiene que ver con la construcción de dicotomías de carácter categorial; para Reygadas la desigualdad es un fenómeno de carácter multidimensional; para Dubet existen descripciones que analizadas en profundidad permiten observar que las desigualdades se multiplican; y para Fitoussi y Rosanvallon existe una serie de repertorios que reproducen los mecanismos de reproducción de las desigualdades. Al igual que en todas las demás perspectivas analizadas, estos repertorios son también mecanismos que producen causalidad, es decir, se trata de una dimensión plural de las nuevas desigualdades.

El primer repertorio es *la desaparición del modelo salarial*. Desde la óptica del mundo del trabajo, el modelo clásico del trabajo asalariado se ha ido diluyendo bajo el efecto de la desocupación masiva. Sin embargo, esta desocupación masiva no afecta a todos los individuos al mismo ritmo. Al decir de Fitoussi y Rosanvallon, antes cada universo —del mundo del trabajo— se reproducía de cierta manera en sí mismo y, si se producían movimientos, iban del mundo precario al mundo seguro. Cosa que daba sustancia a la impresión de que había

un principio de igualdad en funcionamiento: la movilidad era ascendente y por lo tanto se respetaba una cierta igualdad de oportunidades (Fitoussi y Rosanvallon, 2006: 88).

Pero ahora, en cambio, el trabajo asalariado expulsa hacia el mundo del empleo inseguro a las personas, escogiendo a sus “víctimas” de una manera totalmente aleatoria. Esto hasta cierto punto es verdad, sin embargo, hay que considerar que, son aquellos sujetos que por sus características siempre o casi siempre han estado ubicados en la escala más precaria de la pirámide social quienes son los más susceptibles de sufrir esta expulsión a la informalidad e inseguridad laboral, por lo que parece que esta aleatoriedad no sería del todo fortuita.

Basada en la dinámica del cambio social, el segundo repertorio es el del *trabajo de las mujeres*. Aunque los autores se refieren a la situación particular de lo que ocurre en Francia con las mujeres en el ámbito del trabajo, también es una realidad global el hecho de que las mujeres son quienes están mayormente expuestas a la precarización del trabajo y al cuestionamiento del contrato salarial clásico, además de la normalización de la práctica común de la desigualdad salarial de la mujeres por tiempo igual y actividad igual a la de los hombres.

El tercer repertorio son las *desigualdades geográficas*. Muchos autores han abordado ya esta cuestión y han evidenciado con lucidez las enormes disparidades entre “el Norte y el Sur”. Los países del Norte no solo son aquellos geográficamente ubicados en el Hemisferio Norte; el Norte se caracteriza por ser quien ha impulsado el desarrollo del orbe comenzando por la colonización de las Américas, Asia y África. Fue en el Norte donde se dio la revolución industrial, se creó la democracia, germinó el capitalismo. El Sur, por su parte, es quien recibió los brutales efectos y consecuencias de la colonización, ha sufrido la extracción de excedentes<sup>1</sup> cuando era colonia y hoy día se encuentra inserto en un nuevo modelo de extracción de valor enclavado bajo el nombre de economía global o globalización. Para Fitoussi y Rosanvallon, las desigualdades geográficas son una de las dimensiones importantes de la matriz moderna de las desigualdades. Y esto, tanto más por el hecho de que las localidades peor atendidas son igualmente las que con frecuencia sirven de refugio a las personas en situación de precariedad (Ibídem: 91).

La relación intergeneracional o las *desigualdades entre generaciones*, se centra más en el ámbito del cambio generacional en Europa

---

1 Una exposición magistral sobre la extracción de excedentes durante el periodo colonial en América puede verse en: Galeano, Eduardo 2000 *Las venas abiertas de América Latina* (México: Siglo XXI editores).

debido al envejecimiento de la población y a la precariedad de este sector en términos de su cada vez mayor achicamiento de los beneficios de jubilación aportados por el sistema de seguridad social del Estado. En los países periféricos hace ya tiempo que la seguridad social se encuentra en el segundo o tercer plano de interés de los Estados nacionales. De hecho, la precariedad es más aguda en los sectores subalternos de la población que por lo menos en América Latina constituye la mayoría de la población.

De las *desigualdades de las prestaciones sociales* como cuarto repertorio de la nueva desigualdad, estas se han debilitado por la disolución del llamado Estado Providencia o Estado de Bienestar. Las prestaciones sociales como son la seguridad social, el acceso a crédito para vivienda, entre otros beneficios, ahora se encuentran concentradas en manos de agentes privados que establecen políticas y procedimientos de carácter excluyente, inevitablemente condicionando a las personas a una condición de precariedad potencial perenne. En América Latina, este repertorio se expresa en el achicamiento al mínimo del estado social y sus consecuentes resultados: desempleo, informalidad, exclusión y alta marginalidad.

Finalmente, siguiendo el modelo social francés que hasta cierto punto puede ser válido para el análisis de lo que acontece en América Latina, Fitoussi y Rosanvallon ubican un repertorio más, el de las *desigualdades de la vida cotidiana*. Se trata de las desigualdades frente a la salud, porque el hospital local va a cerrar o porque, en la localidad todos los clínicos fueron reemplazados por especialistas; desigualdades de vivienda, naturalmente; desigualdades de acceso a los equipamientos públicos, en especial a lo referido al cuidado de los niños pequeños; desigualdades frente a diferentes formas de comportamiento incivil; desigualdades de transporte, incrementadas por las transformaciones sociales del territorio, que acentúan el contraste entre la composición social del centro y la de la periferia, etcétera (Ibídem: 102). Por sentido común, podría desprenderse que si estas son solo algunas de las condiciones de desigualdad en la vida cotidiana en Europa y particularmente en Francia, qué se puede imaginar en las sociedades periféricas donde ni siquiera existe ya un Estado de Providencia o de Bienestar.

## **RETOMANDO LAS DIMENSIONES MÚLTIPLES DE LA DESIGUALDAD**

Tal como lo señala Reygadas, las desigualdades no son resultado de una única causa, tienen tras de sí largas historias en las que han intervenido muchos procesos (Reygadas, 2004: 23). Coincidiendo con él, las desigualdades son producto de las relaciones de poder en distintos

planos, y el poder es algo que tiene que ver con muchos recursos y capacidades. Existen distintos tipos de desigualdad relacionados con la disparidad en los ingresos, de calidad de vida, de *status*, de grado de libertad, de acceso al poder, cultural, de inclusión, por raza o pertenencia étnica, entre muchas otras más.

Luis Reygadas ha propuesto un modelo consistente en la interconexión de las diferentes dimensiones de la desigualdad como una alternativa para comprender la complejidad de este fenómeno. Para combatir la desigualdad, a su modo de ver se tienen que articular acciones en tres ámbitos: en el aspecto microsociedad, desarrollar las capacidades de los sectores que han sido históricamente excluidos y explotados, para que puedan competir en condiciones de igualdad; en el nivel intermedio, eliminar los mecanismos de discriminación y todos los dispositivos institucionales que han favorecido de manera sistemática a ciertos grupos en detrimento de otros, así como impulsar medidas transitorias de acción afirmativa; y, en el ámbito macrosociedad, transformar las estructuras de posiciones y los mecanismos más amplios de distribución de cargas y beneficios (Ibídem: 25). Al final dice Reygadas acertadamente, “si la desigualdad tiene muchas caras, muchas aristas y muchas dimensiones, la búsqueda de la igualdad también es multifacética y tiene que desplegarse por diversas rutas”.

En contraparte, Pizzorno sostiene que una estrategia para reducir las desigualdades es la creación de las llamadas “áreas de igualdad”. Según Pérez y Foio, para Pizzorno, en la sociedad el sistema de intereses es un sistema de desigualdades donde se puede formar un sistema de solidaridad que actúe sobre él, en la medida en que, en un área de acción —por mínima que sea— las desigualdades son negadas. A la vez, la solidaridad se torna concreta a partir de la organización, como asociación entre iguales, frente a los fines comunes que sus miembros se plantean. Así, todos quienes participan se colocan lógica y psicológicamente como iguales frente a un quehacer organizado particular (Pérez y Foio, 2009).

## **PENSANDO UNA ESTRATEGIA CONTRA LA DESIGUALDAD DESDE EL SUR**

En América Latina se llevan a cabo esfuerzos considerables para tratar de contrarrestar las desigualdades estructurales y multidimensionales que impiden el desarrollo del actor y de las sociedades de la región. La reproducción de la desigualdad obedece a la presencia de relaciones de poder y articular una propuesta o estrategia que reduzca sistemáticamente la pobreza en los países del Sur requiere de un análisis desde la perspectiva del sujeto, capaz de ir acotando y descen-

diendo las relaciones de poder hasta el punto de llegar a su raíz. En esta parte, se propondrá una estrategia de gestión basada en la acción colectiva de los sujetos subalternos bajo un enfoque de optimización de las capacidades locales, lo que les permitiría empoderar a los grupos y constituir agencia<sup>2</sup> a fin de que esta acción represente una estrategia de tratamiento y combate de la pobreza aplicable al Sur liderada por los propios subalternos.

En el análisis del sistema-mundo, los países del Sur siempre aparecen en un nivel de subordinación ante los países hegemónicos situados geográfica o simbólicamente en el Norte. La idea de “Norte” aparece relacionada con los procesos de colonización, dominación, invasión e imposición de dinámicas y patrones culturales que subordinaron desde el principio tanto a los pueblos originarios como a los esclavos que fueron separados por la fuerza de sus tierras en África. Por todo lo ocurrido, y que la historia alternativa bien ha documentado, considero que esto es el origen de las desigualdades y la miseria de los pueblos hoy denominados latinoamericanos.

A riesgo de hacer un gran salto histórico y omitir las diferentes etapas que caracterizaron la construcción del proceso de subordinación a lo largo de la historia de América Latina como región, lo que interesa en este momento es reflexionar sobre aquellas áreas de oportunidad que permitan generar mecanismos de reducción de las brechas de desigualdad, contrarrestar la dominación por las injustas e inequitativas relaciones de poder y empoderar a las personas a través de mecanismos que favorezcan la incidencia.

La incidencia se refiere a los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. La incidencia consiste en un cúmulo de actividades dirigidas a ganar acceso y generar influencia sobre personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general. Considero como ciudadano no solamente a aquellos actores que participan en la vida política o cívica de un país, una región o una localidad. Son ciudadanos también quienes por el solo hecho de pertenecer o adscribirse a un contexto social, cultural, étnico o racial determinado tienen el derecho de parti-

---

2 La agencia se refiere a la capacidad de conocer y actuar, y a la manera en que las acciones y las reflexiones de las personas y grupos constituyen prácticas sociales que impactan o influyen en las acciones e interpretaciones propias y de los otros. Véase: Long, Norman 2007 *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor* (México: CIESAS / El Colegio de San Luis).



cionar en la toma de decisiones que afectan sus vidas y a su comunidad (WOLA, 2002: 7).

La incidencia es un proceso que permitiría la participación real de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno o en otras instancias de poder. Es una de las vías, conjuntamente con los procesos electorales, cabildos abiertos, comisiones especiales, etcétera, por las cuales diferentes sectores de la sociedad civil pueden hacer avanzar sus agendas e impactar en las políticas públicas participando, de forma democrática y sistemática, en la toma de decisiones sobre asuntos que afectan su vida.

Cuando los grupos subordinados utilizan la incidencia como ejercicio de poder, ellos tienen amplias posibilidades para lograr influir en la toma de decisiones dentro de las instancias de poder del Estado, y es aquí donde se está ejerciendo su propio poder como sociedad civil. La incidencia política, entonces, se puede ver como un ejercicio de poder por parte de la ciudadanía frente al poder del gobierno. Hacer incidencia política de forma efectiva, entonces, requiere de varios elementos o fuentes de poder que aumentan las probabilidades de éxito de la ciudadanía frente al gobierno. Algunos de estos elementos contribuyen directamente a la acumulación y consolidación de fuerza social, mientras que otros contribuyen al fortalecimiento de capacidades locales (Ibídem: 8).

En 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional emergió de la Selva de Chiapas para colocar en la agenda gubernamental el tema de los derechos indígenas en México. El movimiento utilizó una estrategia basada en la construcción de una base social capaz de organizarse e incidir en la política pública del Estado mexicano. Dieciséis años después, el Zapatismo ha consolidado una forma de organización social alternativa que busca el cumplimiento de los derechos indígenas, visible y retomado por otros movimientos sociales en el mundo.

El Zapatismo debe mucho de su éxito a la consolidación de su fuerza social, misma que incluye una serie de componentes estratégicos que permiten contrarrestar las relaciones de poder y empoderar a los miembros pobres de la comunidad. Aunque en realidad muchos de los elementos de propaganda utilizada por el movimiento a través de los “*Mass Media*” serían aplicables a un modelo de sociedad homogeneizada, con la combinación de otros componentes, los subalternos encontraron nichos de oportunidad para generar poder. Otros de los componentes utilizados por el Zapatismo son que la comunidad o el grupo subalterno viva procesos de democracia interna, que identifique sus propias capacidades en torno a sus recursos humanos y económicos, conciencia, disposición de

lucha, credibilidad, poder de convocatoria, capacidad de movilización, relaciones con posibles colaboradores o socios, entre otros. Adicionalmente, el Zapatismo apostó por el fortalecimiento de las capacidades locales que permiten el ejercicio de incidencia a través de los “Caracoles”<sup>3</sup>.

La incidencia también es un proceso acumulativo o como diría Reygadas, es un proceso de apropiación, pero también de expropiación de poder. En este sentido, es más que una sola acción. Requiere de estrategias variadas implementadas en el tiempo con mucha creatividad y persistencia. “Las victorias de la incidencia política, muchas veces, están precedidas por numerosos fracasos. Lo importante es aprender de los errores, no rendirse, e ir fortaleciendo la organización en términos de fuerza social y capacidad técnica” (Ibídem.).

### **PODER, INCIDENCIA Y DESIGUALDAD**

Subyacente a las cuestiones de injusticia y desigualdad está el tema del poder. Este puede llegar a ser un tema incómodo y ante el cual muchos pueden mostrarse reacios, ya que la gente tiene una idea peyorativa del poder. Sin embargo, nuestra tarea respecto al desarrollo comunitario, la ayuda, la construcción de la paz y la incidencia es identificar los usos y dinámicas negativas del poder y transformarlas con fines constructivos. Esta es la razón por la que esta sección comienza con una información conceptual que puede ayudar a entender en forma más clara y profunda cómo funciona el poder.

Para Veneklasen y Miller, muchas estrategias de desarrollo, construcción de la paz e incidencia política se centran en una sola dimensión del poder (generalmente la más visible). Sin embargo, lo que hace al poder político especialmente difícil de analizar y confrontar es el hecho de que no siempre opera de manera visible. Hay múltiples dimensiones del poder cuya consideración es crítica al analizar un problema, planificar una intervención y/o evaluar el impacto. Las dimensiones menos visibles son, desde luego, más difíciles de abordar,

---

3 Las comunidades zapatistas decidieron construir “municipios autónomos” (un objetivo, por cierto, que habían “enarbolado” desde principios de la insurgencia). Las comunidades nombraron a sus autoridades locales y a sus delegados para que cumplieran sus mandatos en los distintos niveles a sabiendas de que si no los cumplían serían revocados. Al mismo tiempo, siguieron impulsando medidas prácticas del “mandar obedeciendo”. También fortalecieron los vínculos de solidaridad especial entre las comunidades locales de distintas etnias. Además, articularon unidades mayores que comprendían varios municipios y que han sido denominados Caracoles. Véase: González Casanova, Pablo 2004 “Los caracoles Zapatistas: redes de resistencia y autonomía” en *Revista Memoria* (México) N° 177, noviembre.

pues el poder tiende a estar oculto y difuso, empotrado en normas y prácticas culturales y sociales. Nuestra hipótesis aquí es que el tratamiento de la pobreza depende de considerar las estructuras de poder inherentes a la misma y no solamente al no acceso a los recursos materiales (VeneKlasen y Miller, 2002).

Al igual que la desigualdad, el poder también tiene una serie de dimensiones interrelacionadas que reproducen la inequidad y la injusticia. Muchas de estas dimensiones pasan inadvertidas producto de la naturalización de la injusticia y los mecanismos de control impuestos por los dominadores. Tomando como base el análisis de VeneKlasen y Miller, se pueden categorizar tres niveles o dimensiones del poder.

#### **PODER VISIBLE: TOMA DE DECISIONES OBSERVABLE**

Este nivel incluye los aspectos visibles y definibles del poder político: las reglas formales, estructuras, autoridades, instituciones y procedimientos de toma de decisiones. Los ejemplos incluyen elecciones, partidos políticos, leyes, el parlamento, presupuestos, política corporativa, ordenanzas locales, etcétera. Sin embargo, incluso cuando existen leyes y estructuras justas de toma de decisiones, la política nunca tiene lugar en un terreno parejo para todos. Las estrategias de justicia social que se focalizan en este nivel de poder generalmente están tratando de cambiar el quién, el cómo y el qué de la toma de decisiones para hacerla más responsable para con los pobres (VeneKlasen y Miller, 2002: 47), pero más aun, se requiere de la presencia de las demandas de los grupos pobres.

#### **PODER OCULTO: ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA POLÍTICA**

Ciertas personas e instituciones poderosas mantienen su influencia controlando quién llega a la mesa de toma de decisiones y qué consigue en la agenda. Estas dinámicas excluyen y devalúan las inquietudes y representación de otros grupos menos poderosos. Dificultades para acceder a la cobertura de los medios de comunicación pueden inhibir aun más la visibilidad y legitimidad. Impidiendo que voces y problemáticas importantes consigan una audiencia pública justa, la formulación de políticas puede desviarse para beneficiar a unos cuantos a expensas de la mayoría (VeneKlasen y Miller, 2002: 47-48).

#### **PODER INVISIBLE: MOLDEO DE SIGNIFICADOS**

Probablemente es la más insidiosa de las tres dimensiones del poder; el poder invisible configura los límites psicológicos e ideológicos de la participación. Problemas y cuestiones significativas no solo son mantenidos fuera de la mesa de toma de decisiones, sino también de las mentes y conciencia de los diferentes actores invo-

lucrados, incluso de los afectados directamente por el problema. Influyendo en la forma en que los individuos piensan en su lugar en el mundo, este nivel de poder configura las creencias, sentido de sí y aceptación de la gente de su propia superioridad o inferioridad. Los procesos de socialización, cultura e ideología perpetúan la exclusión y la desigualdad al definir lo que es normal, aceptable y seguro. Las estrategias de justicia en esta área se focalizan en la cultura social y política así como en la conciencia individual para transformar la manera en que las personas se perciben a sí mismas y a las que las rodean (Ibídem: 48-49).

Ejemplo de lo anterior es el caso del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) en Brasil, que fue ampliamente desacreditado bajo el falso argumento de invasión ilegal de tierras. Los Sin Tierra resistieron y lograron transmitir el sentido de su lucha. Hoy, el MST ha reivindicado el derecho que las personas tienen a la tierra y modificaron el sentido del discurso hegemónico desarticulando las redes de exclusión y desigualdad comunicacional.

### **LAS EXPRESIONES DEL PODER**

Una vez que identificamos algunas de las dimensiones del poder, hay que esbozar que tales dimensiones tienen también formas de expresión que definen de mejor manera los procesos de control, pero también la estrategia para superarlos. Se puede decir que el poder se expresa fundamentalmente en cuatro ámbitos.

El primero es “el poder sobre”, en donde el poder es visto como una clase de relación en que unos ganan y otros pierden. Tener poder implica tomarlo de algún otro, y luego, usarlo para dominar e impedir que los demás lo obtengan. El segundo, el “poder con” tiene que ver con encontrar terreno común entre diferentes intereses y construir fortaleza colectiva. Con base en el apoyo mutuo, solidaridad y colaboración, multiplica los talentos y conocimientos individuales. Tercero, el “poder para” se refiere al potencial único de toda persona para dar forma a su vida y mundo. Cuando se basa en el apoyo mutuo, abre las posibilidades de acción conjunta, o poder con. Finalmente, el “poder dentro”, que tiene que ver con el sentido de autoestima y autoconocimiento de una persona; incluye la habilidad para reconocer diferencias individuales al tiempo que se respeta a los demás. El poder dentro es la capacidad de imaginarse y tener esperanza; afirma la común búsqueda humana de dignidad y realización. Organizaciones y movimientos de los pobres pueden construir poder colectivo y nuevo liderazgo para influir en la forma en que la agenda política se configura y acrecentar su legitimidad y voz (VeneKlasen y Miller, 2002: 45).

## **COLOFÓN. GENERANDO DESARROLLO A PARTIR DE CONOCER LA RAÍZ DE LA DESIGUALDAD**

Aunque existen múltiples estrategias para transformar la realidad de pobreza que viven millones de sujetos en la región, sin un papel activo de los subalternos el desarrollo no será posible. Con base en la experiencia de implementación de procesos participativos con los grupos más pobres de los pobres, propongo un mecanismo de cuatro etapas que conduciría a la identificación de los asuntos y la definición de la agenda de los subalternos para incidir en el combate a la pobreza; en donde la intervención de las agencias de cooperación, de los académicos u otros agentes, quedaría al nivel de la asistencia y ya no en el nivel de la intervención o manipulación. Esto supone que los subalternos habrán de desarrollar plenamente su capacidad de agencia.

La primera etapa de autodiagnóstico comunitario, étnico, racial o identitario participativo consiste en la inmersión y reflexión en las comunidades o entre los grupos pobres para obtener una comprensión más profunda de la pobreza en cada contexto y tomando en cuenta justamente que los procesos de dominación, entre ellos, el efecto de la desigualdad es de carácter multidimensional, incluyendo sus manifestaciones y causas, así como los recursos con los que cuenta la gente pobre para enfrentarlos. Para consolidar el objetivo de esta etapa de desarrollo, valdría la pena considerar algunas variables como por ejemplo impulsar y motivar a la comprensión de las condiciones de bienestar en las comunidades, que la comunidad o grupo identifique las caras de la pobreza para luego identificar las causas raíz de la pobreza. Finalmente, los pobres podrían explorar los recursos existentes en la comunidad para, a partir de su propia construcción de mecanismos de incidencia, trabajar para aprovecharlos.

El segundo momento o etapa estaría dedicado a la priorización de los asuntos de la comunidad para desarrollar iniciativas, programas y proyectos que respondan a las causas clave de la pobreza en su lugar o región. Las iniciativas siempre estarán construidas sobre los recursos existentes identificados por la comunidad. Para consolidar esta etapa sería importante que estén claras las causas raíz de la pobreza y subordinación y cuáles son los factores de poder que les impiden hacerlo; al mismo tiempo se requeriría contar con un inventario de los recursos de los actores o del movimiento social y tener claridad en los mecanismos que producen y reproducen la desigualdad.

El tercer proceso de carácter proyectivo involucraría construir una visión de futuro coherente con las pretensiones de los pobres para romper la reproducción de la desigualdad. Sería importante contemplar quiénes están ahí para ayudar o pensar en la asociación. Los ac-

tores centrales a mi modo de ver serían los mismos subalternos pero también las múltiples expresiones de resistencia caracterizadas en los movimientos sociales locales, pero también globales.

La verdad es que un análisis contextual puede tener muchas raíces teóricas y prácticas. No hay un método ideal para generar desarrollo y quebrantar la desigualdad. Se ha pensado aquí que, propiciando en los subalternos el conocimiento y desarrollo de herramientas de incidencia, es posible desarticular las relaciones de poder hegemónicas e imperantes. La propuesta que hasta aquí se ha presentado busca que los actores reflexionen acerca del proceso de reorientación conceptual de la política social y de los cambios en los arreglos institucionales hegemónicos, para que a partir de ahí desarrollen mecanismos de incidencia y gestión.

En América Latina, muchos pensadores y organizaciones de desarrollo proponen métodos que logren penetrar y hacer visibles las fuerzas escondidas tras la desigualdad y la violencia y aplicar luego lo que se ha aprendido en la propia experiencia de los grupos subalternos, pero la verdad es que quizá la construcción de una agenda de movilización y participación tendría idealmente que ser convocada por los propios subalternos. No obstante, en este trabajo se intentó proponer una visión de desarrollo sustentada en la capacidad de agencia de los sujetos y su derecho a resistir, proponer y protestar, haciendo visibles las voces desde el Sur.

## BIBLIOGRAFÍA

- Catholic Relief Services 2004 *Caja de herramientas para el análisis del contexto. Una caja de herramientas para el análisis de sistemas sociales, políticos y económicos para utilizar en la planificación de CRS*. (Washington: Catholic Relief Services).
- Dubet François (dir.) 2001 *École, famille, le malentendu* (París: Textuel).
- Dubet, François 2003 *As desigualdades multiplicadas* (Rio Grande do Sul: Editora Unijuí).
- Dubet François 2007 “El declive y las mutaciones de la institución” en *Revista de Antropología Social* (Madrid: Universidad Complutense de Madrid) N° 16.
- Fitoussi, Jean-Paul y Rosanvallon, Pierre 2006 *La nueva era de las desigualdades* (Buenos Aires: Manantial).
- González Casanova, Pablo 2006 *Sociología de la explotación* (Buenos Aires: CLACSO).
- Pérez, Ana María y Foio, María del Socorro 2009 “Comentario sobre el artículo ‘Repensando la desigualdad. Alternativas contra la pobreza desde el sur’”, (Buenos Aires) mimeo, inédito.

- Reygadas, Luis 2004 “Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional” en *Política y cultura* (México: Universidad Autónoma Metropolitana) N° 22, otoño.
- Reygadas, Luis 2008 *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. (México: Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa).
- Sassen, Saskia 2003 *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. (Madrid: Traficantes de Sueños).
- Tilly, Charles 2000 *La desigualdad persistente* (Buenos Aires: Manantial).
- VeneKlasen, Lisa y Miller, Valerie 2002 *A New Weave of Power, People and Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation* (Oklahoma: World Neighbors).
- WOLA [Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos] 2002 *Manual básico para la incidencia política* (El Salvador: WOLA).





Sandra C. de M. Bonjour\*, Patrick W. Guimarães\*\*  
e Rogério de O. Sá\*\*\*

## **SIMETRIAS ENTRE RIQUEZA E POBREZA NO MATO GROSSO DE 1995 A 2007**

### **INTRODUÇÃO**

No Brasil há uma popular cantiga de criança que em uma de suas estrofes estabelece que:

Eu sou pobre, pobre, pobre,  
De marré, marré, marré.  
Eu sou pobre, pobre, pobre,  
De marré deci.  
Eu sou rica, rica, rica,  
De marré, marré, marré.  
Eu sou rica, rica, rica,  
De marré deci....”.

- \* Sandra Cristina de Moura Bonjour é professora Adjunta da Faculdade de Economia da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT/FE) e investigadora líder do grupo de pesquisa “Estudos de Políticas e Comércio Exterior no Apoio ao Agronegócio”, onde investiga a relação entre comércio internacional, desemprego e pobreza.
- \*\* Patrick Wöhrle Guimarães é bolsista de Pós-Doutorado CAPES/PNPD associado à faculdade de Economia da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT/FE) e beneficiário de auxílio em suas pesquisas do CAPES e da FAPEMAT.
- \*\*\* Rogério de Oliveira e Sá é bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), servidor público da Secretaria de Planejamento do Estado de Mato Grosso (SEPLAN/MT) e atualmente mestrando no programa de Agronegócio e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT/FE).

Essa música permite algumas reflexões sobre a desigualdade e mais especificamente sobre a relação pobreza-riqueza. Será que pobreza e riqueza são grandezas medidas num contínuo e diferem apenas por um limite de corte (linha de pobreza ou linha de riqueza) ou por um estoque inicial diferente de recursos (na abordagem monetária) ou por condições de vida diferenciadas nos dois extremos da distribuição de renda? Porque é tão essencial estudar a riqueza visto que o maior problema que sensibiliza a sociedade diz respeito à questão da pobreza? Será que existe alguma ligação entre pobreza e riqueza?

Um caminho inicial para responder a essas questões parte da ideia de que em teoria econômica existe uma distinção clássica entre variáveis do tipo estoque e variáveis do tipo fluxo. Nessa estratificação a pobreza tem dimensão de fluxo enquanto que a riqueza tem dimensão de fluxo e estoque. Toda sociedade pode ser caracterizada por uma dada distribuição de renda em algum momento do tempo e tal distribuição é um fluxo dinâmico. Na abordagem monetária da desigualdade é possível em um dado ponto do espaço e do tempo definir limites que são chamados respectivamente de linha de pobreza e linha de riqueza e tais linhas são valores monetários mínimos (no caso da pobreza) ou máximos (no caso da riqueza) em que um indivíduo é considerado pobre ou rico.

Um indivíduo pobre é aquele que não tem renda monetária suficiente para suas necessidades mínimas e adicionalmente não tem nenhuma possibilidade de acumulação de qualquer estoque ao longo do tempo. Por outro lado, um indivíduo rico é aquele que recebe uma renda monetária mais que suficiente para suas necessidades mínimas e em virtude desse excesso é capaz de acumular ao longo do tempo um “estoque de renda” ou patrimônio. Esse estoque de renda ou patrimônio também pode ser conquistado por outros meios que não essa dinâmica do fluxo da renda.

Pareto (1897) estabelece que esse “estoque de renda” ou patrimônio age como um atrator da renda porque permite uma realimentação positiva, ou seja, pessoas com maior estoque (de riqueza) conseguem aplicar esse excesso de recurso e em virtude disso obter algum rendimento adicional. Essa possibilidade que um indivíduo considerado rico tem de acumular estoque é responsável segundo Choi (1999) pela ideia difundida que os ricos ficam cada vez mais ricos (ou que riqueza atrai riqueza) e que os pobres ficam cada vez mais pobres (ou pobreza atrai pobreza)<sup>1</sup>.

---

1 Os fatores de produção clássicos em economia (terra, trabalho e capital) também são atratores de riqueza e perpetuadores da desigualdade da distribuição de renda. É por isso que os estudos que analisam a desigualdade apontam que uma

Essa distinção das dimensões tanto da pobreza quanto da riqueza é importante para entender como a literatura focada em desigualdade (pobreza-riqueza) vislumbra o problema e como propõe alternativas para sua superação. Dados do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) mostram que no período de 1995 a 2007, a renda do 1% mais rico no Brasil variou de 2,5 p.p. (de 13,9% em 1995 para 11,4% em 2007)<sup>2</sup>. Rocha (2006), por exemplo, estabelece que se esse estrato de 1% mais rico fosse eliminado da distribuição, uma medida de concentração de renda (Gini) calculado a partir de uma distribuição truncada em 99% se reduziria significativamente.

Medeiros (2001) admite que no Brasil, a elite da riqueza corresponde a 1% da população. A concentração é tão elevada que uma pequena fração da sociedade detém quantidade considerável dos rendimentos totais. As diferenças dos níveis de renda *per capita* são expressivas e modelos de desenvolvimento não são capazes de eliminar essas desigualdades. A distribuição espacial dos ricos é caracterizada por fortes diferenciações. Em termos gerais, as regiões Sul e Sudeste são regiões com melhor distribuição de renda, e as regiões Norte e Nordeste são consideradas regiões em que se tem menores proporções de ricos. A região Centro-Oeste, onde está localizado o estado de Mato Grosso, é uma região de distribuição de renda intermediária, quando comparada a outras regiões.

Correa e Figueiredo (2006), por exemplo, analisam o crescimento agrícola na região Centro-Oeste do Brasil e apontam que o resultado desse processo é gerar maiores desigualdades de rendimento do trabalho (fluxo). Adicionalmente, tais autoras ressaltam que a propriedade da terra é um fator relevante para caracterizar a riqueza (estoque) e apontam que a capacitação dos trabalhadores do setor agrícola e posteriormente o aumento da produtividade é uma alternativa a ser visada para superação da desigualdade.

Medeiros (2003) estabelece que do ponto de vista do combate à pobreza e à desigualdade, estudar os estratos ricos é importante por duas razões. Primeiro, porque os estratos ricos detêm poder, a população rica compõe as elites políticas e empresariais que afetam diretamente uma grande massa de pessoas, principalmente os pobres. Segundo, porque os estratos ricos possuem a maior parte da riqueza

---

alta concentração dos fatores de produção é um sério impedimento para a redução da concentração de renda em países que sofrem com esse problema e na mesma linha que um baixo nível de educação (baixo estoque de capital humano) é outro fator limitador de uma melhoria na concentração de renda.

2 No estado de Mato Grosso essa variação foi de 2 p.p. (de 12,7% em 1995 para 10,7% em 2007).

e para melhorar as condições de vida da população mais pobre é primordial que se aplique a redistribuição das riquezas na sociedade. Essa redistribuição consiste em transferências dos indivíduos que têm mais riqueza para os que têm menos utilizando algum tipo de medida distributiva.

Peichl, Schaefer e Scheicher (2008) mostram que na tentativa de promover essa redistribuição, os sistemas tributários de alguns países têm atuado para aumentar a distância que separa os ricos dos pobres (Paradoxo de Robin Hood). Zockum (2009) complementa essa ideia estabelecendo que o sistema tributário é um obstáculo para distribuição de renda pois os impostos trazem um ônus que contribui para o aumento do mercado informal.

As considerações acima mostram que há uma crença de que eliminar a riqueza é um caminho natural para melhorar a desigualdade e num segundo momento diminuir os níveis de pobreza. O problema aparente é que as soluções propostas fazem alusão à dimensão de estoque da riqueza, mas propõem medidas apenas focadas na sua dimensão de fluxo. De maneira mais prática, se houvesse uma mágica que permitisse retirar todo o fluxo de renda dos indivíduos que ganham mais do que suas necessidades mínimas e transferir esses recursos para os pobres de maneira a se gerar um nível de renda equivalente a uma distribuição igualitária, isso iria funcionar num primeiro momento, mas no momento seguinte a dimensão de estoque da riqueza iria atuar para que a desigualdade fosse perpetuada e novos níveis de pobreza fossem gerados.

Essas breves considerações mostram que num país ainda tão desigual quanto o Brasil deve-se enxergar bem quais são as dimensões da riqueza e com isso bem definido propor alternativas para a superação da desigualdade e melhoria dos indicadores sociais como a pobreza. Há aspectos que não foram analisados de maneira mais profunda nessa reflexão tais como o mecanismo de transmissão que relaciona pobreza-riqueza e a abordagem da riqueza focada em estoque ou patrimônio.

Os extremos da distribuição de renda e os fatores que justificam a formação desses estratos têm sido avaliados sobre perspectivas bastante distintas, por exemplo, na Sociologia, na Econofísica, na Psicologia e na Economia. A Econofísica, por exemplo, tem mostrado que existe uma relação entre os extremos da distribuição de renda (Souma, 2000) ou mesmo que os extremos da distribuição podem ser ajustados pelo mesmo tipo de função e isso implicaria num mecanismo gerador comum (Reed e Jorgensen, 2004). A extensão dessas relações implicaria que existe um mecanismo de transmissão entre a riqueza e a pobreza e essa seria mais uma perspectiva a ser levada em conta em políticas que visam erradicar a pobreza.

Mesmo com a relevância demonstrada ao longo desse item em relação aos estudos de riqueza como uma alternativa para aliviar a pobreza, há uma classe de medidas reduzidas para quantificar os indivíduos que são classificados como ricos na literatura de desigualdade. Enquanto é moralmente sinalizado que toda sociedade deveria assegurar aos seus cidadãos um nível mínimo de subsistência, o topo da distribuição de renda tem se tornado apenas recentemente foco de maior atenção, especialmente no contexto de países que tem promovido reformas no sistema de tributação da renda.

Esse artigo pretende começar a suprir essa lacuna para o caso do Brasil e mais especificamente o estado de Mato Grosso. Para tanto pretende estabelecer medidas de riqueza usando a ótica do fluxo de rendimentos de um indivíduo como um importante indicador de formação de estoques de riqueza no futuro (renda fluxo induz riqueza estoque). Essas medidas serão estabelecidas sempre que possível usando a mesma formulação que é usada em pobreza e daí repousa a simetria do estudo<sup>3</sup>.

Deve-se ressaltar que em países como o Brasil e em outros países do hemisfério sul, essa classe de estudos é ainda mais relevante porque a distância entre ricos e pobres é ainda maior que em países do hemisfério norte. Por isso, no longo prazo estudos que analisem a riqueza nas suas duas dimensões bem como os mecanismos de transmissão entre pobreza e riqueza são extremamente relevantes para melhorias das condições sociais. Para tanto, esse artigo divide-se em sete seções, iniciando-se por essas considerações introdutórias. Posteriormente, a segunda seção estabelece um breve panorama da evolução econômica do estado de Mato Grosso. A terceira seção apresenta uma reflexão sobre o conceito de riqueza e a quarta apresenta as medidas de pobreza e riqueza que serão estimadas e mostra que há grande simetria metodológica entre um conceito e outro. A quinta seção apresenta as bases de dados, algumas restrições em relação ao seu uso e define as variáveis utilizadas ao longo do estudo. A penúltima analisa os resultados e por fim a última as conclusões obtidas.

## **EVOLUÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO DE MATO GROSSO DE 1995 A 2007**

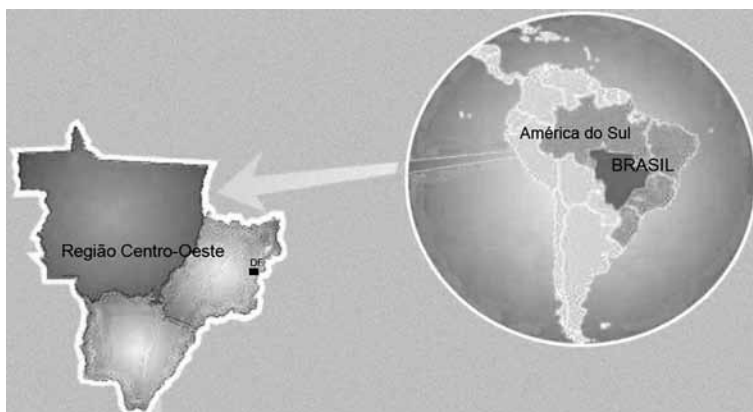
O estado de Mato Grosso possui uma dimensão territorial de aproximadamente 903.357,91 km<sup>2</sup> e encontra-se localizado na região Centro-Oeste do Brasil (conforme Mapa 1). Limita-se ao norte com os Estados do Pará e Amazonas, ao sul com Mato Grosso do Sul, a

---

3 A simetria do estudo repousa no fato que quase todas as medidas geradas têm a sua contrapartida nas medidas de pobreza (simetria funcional).

leste com Goiás e Tocantins e a oeste com Rondônia e Bolívia. Adicionalmente, possui uma população estimada (em 1º de abril) de 2.854.642 habitantes que se encontra distribuída em 141 municípios (Mato Grosso, 2008).

**Mapa 1**  
Localização do estado de Mato Grosso



Fonte: Figueiredo e Bonjour (2009).

Nas últimas décadas o estado apresentou forte dinamismo econômico, sendo destaque entre as economias estaduais. E tal fato é constatado pelo desempenho que a região vem demonstrando através das atividades produtivas, com aumento da produção de grãos, processamento de carne (bovina, suína e aves), ampliação do parque industrial e novas empresas no setor de serviços e na agropecuária.

A produção de grãos e da carne contribuiu para que a economia de Mato Grosso fosse destaque no cenário da economia nacional e isso alavancou o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do estado. Nesse cenário a agropecuária se constitui em um dos principais setores, na medida em que promove o desencadeamento de outras atividades correlacionadas em serviços e na indústria, nesta última como fornecedora de matéria-prima.

Dentre os setores que se destacaram na economia do estado, cita-se como exemplo, a agropecuária como sendo um dos responsáveis pelo dinamismo do PIB estadual, com contribuições atribuídas a expansão da lavoura e da pecuária. Na produção de grãos nota-se

a expansão da área cultivada da soja, em mais de 2,8 milhões de hectares no período de 1995 a 2007. Outras culturas que também se destacaram foram o milho, com incremento de área de 1,2 milhões de hectares de terra, algodão e arroz. Em relação à pecuária o aumento do rebanho bovino representou cerca de 11,3 milhões de cabeças, motivando a instalação de novas plantas frigoríficas no estado (Mato Grosso, 2006).

Com isso o estado aumentou sua relação com o exterior, alcançando saldos positivos e sucessivos na balança comercial. Em 2007 as exportações atingiram um montante superior a 5,1 bilhões de dólares, com destaque a participação da soja em grãos com 36,82%, milho com 12,84% e carne desossada com 9,22% (Mato Grosso, 2008).

O resultado desse desempenho é fruto do aumento no número de empresas no Estado, nas atividades econômicas ligadas à agropecuária, serviços e indústria. Em Mato Grosso em 1995 tínhamos 21.774 mil empresas ativas, destas 14,08% de indústrias e empresas ligadas a construção civil e 62,09% comércio, serviços e administração pública, a agropecuária, atividade de caça, pesca e extração vegetal, juntas representavam 21,24% do total das empresas. Em 2007, as indústrias e construção civil caíram para 11,98%; o comércio, serviço e administração pública tiveram ligeiro aumento (de 62,09% para 62,46%), o setor da agropecuária, caça, pesca e extração vegetal aumentou para 25,55% (MTE, 2009).

Durante o período de 1995 a 2007 a taxa de participação no Valor Adicionado Bruto (VA) passou de 16,14% em 1995 para 28,12% em 2007 (Tabela 1).

**Tabela 1**  
Taxa de participação das atividades no Valor Adicionado Bruto a preços correntes,  
Mato Grosso, 1995 a 2007

Atividade econômica	Participação (%) no Valor Adicionado Bruto a preço básico												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agropecuária	16,14	16,81	19,59	19,24	23,03	27,92	26,00	29,73	31,77	35,35	32,17	25,27	28,12
Indústria	19,24	18,21	17,01	17,91	17,25	16,91	17,37	17,18	16,08	19,88	18,65	18,11	16,43
Serviços	64,62	64,98	63,40	62,85	59,72	55,17	56,62	53,09	52,15	44,78	49,17	56,62	55,45
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE, Contas Regionais 2003-2007, 2009.

Os dados da Tabela 1 mostram que as atividades do setor de serviços têm a maior participação na composição do Valor Adicionado Bruto do estado, mas com queda ao longo do período analisado (de 64,62%

para 55,45%). Em relação ao setor industrial observa-se também que ocorreu uma queda na composição do Valor Adicionado Bruto (de 19,24% para 16,43%). Por outro lado, a agropecuária absorveu toda a variação do Valor Adicionado Bruto dos outros setores e apresentou elevação em sua composição (de 16,14% para 28,12%).

O aumento na taxa de participação da agropecuária no Valor Adicionado Bruto é resultado do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) evidenciado entre os anos de 1995 a 2007. Nesse período, o estado obteve uma taxa de crescimento acumulado do PIB de 111,54%. O PIB passou de 7.319 bilhões de reais em 1995 para mais de 42.687 bilhões em 2007, como se verifica nos dados da Tabela 2.

**Tabela 2**

Valor do Produto Interno Bruto a preços correntes e taxa de crescimento acumulado, Mato Grosso, 1995 a 2007

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
7.319	8.648	10.069	10.567	12.365	14.871	16.310	20.941	27.889	36.961	37.466	35.258	42.687
100,00	102,89	108,46	115,56	124,41	133,91	142,94	156,41	163,02	189,22	199,11	189,99	211,54

Fonte: IBGE, Contas Regionais 2003-2007, 2009.

Nota: valores em milhões R\$.

As taxas de crescimento do PIB e da participação no Valor Adicionado Bruto da agropecuária impõem um dinamismo maior na economia do estado e isso gera reflexos no mercado de trabalho com a contratação de mais trabalhadores, gerando emprego e renda.

Em 1995 o estado de Mato Grosso empregava cerca de 232.434 mil trabalhadores no setor formal de emprego, deste total 20,13% estava nos setores da indústria e construção civil, 70,77% estava trabalhando no comércio, serviços e na administração pública e 7,72% dos trabalhadores eram da agropecuária, caça, pesca e extrativismo vegetal. Esse contingente de trabalhadores passou para 571.605 mil em 2007 com um crescimento de 145,48% no período de doze anos. Em termos setoriais, observa-se que a indústria e a construção civil passaram a empregar 20,51%, o setor de serviços diminuiu para 66,72% e a agropecuária, a caça, a pesca e o extrativismo vegetal aumentaram para 12,77% a sua participação no número de empregos formais (MTE, 2009).

Este crescimento na taxa de emprego é verificado através de investimentos feitos no estado, como por exemplo, o grupo AMAGGI que expandiu a sua estrutura produtiva e consolidou a sua liderança como o maior produtor mundial de soja. Outros produtores e agroin-



dústrias também vieram do sul e sudeste fazendo investimentos no estado. Algumas plantas frigoríficas foram instaladas no estado, gerando emprego para massa trabalhadora.

## REFLEXÃO SOBRE O CONCEITO DE RIQUEZA

Qualquer estudo que tenha como objetivo principal analisar a riqueza deve refletir sobre o significado da “verdadeira riqueza”. Uma possível distinção simples repousa na comparação entre “riqueza interior” e “riqueza exterior”. Pode-se definir riqueza “interior” como sendo a dimensão da riqueza mental, moral e espiritual do indivíduo e um exemplo dessa categoria está associado à alegria das crianças ao cantar as estrofes da cantiga “*Eu sou rica, rica, rica...*”. Por outro lado, a riqueza “exterior” está relacionada à dimensão material e, isso deriva da forma que o indivíduo estabelece normas sociais numa sociedade, neste caso, a seguinte pergunta permite entendê-la melhor: Quais são as formas socialmente aceitáveis de geração de riqueza e para quem é a riqueza gerada? Numa sociedade os princípios estabelecidos é que regulam o comportamento e permitem controlar com algum grau de consenso as normas sociais informais, isso define como é gerada e apropriada a riqueza (Takahashi, 2004; Tepfer, 2008).

Ao longo desse estudo será utilizado o conceito de “riqueza exterior” e tal definição se concentra na dimensão material dentre as possíveis abordagens. Na abordagem materialista a riqueza é concebida como o acúmulo de dinheiro, de bens e materiais. Esta abordagem está na gênese da sociedade mercantilista e capitalista.

Huberman (1981) mostra uma síntese da definição de riqueza pelas diferentes épocas e correntes de pensamento na idade média. A igreja nessa época pregava que o lucro representava a ruína da alma, e que a riqueza provinha do bem-estar espiritual (riqueza-divina), embora admitisse que o comércio fosse útil e que os comerciantes não tinham direito de obter na transação mais do que o justo pelo seu trabalho. No entanto, a igreja na época medieval era a maior proprietária de terra e acumulava grandes quantidades de ouro e prata.

No princípio do feudalismo, a terra também era fonte geradora de riqueza para o homem, essa era a visão dos fisiocratas que abordavam o problema de geração de riqueza aos efeitos na agricultura. Com o surgimento do comércio a riqueza tomou um novo sentido —a riqueza em dinheiro.

Para Adam Smith (1983), um dos precursores do pensamento econômico burguês, riqueza ou bem-estar era trabalho acumulado, determinado pela produtividade. O trabalho “útil” ou “produtivo” na indústria é aquele que produz um excedente de valor sobre seu custo

de reprodução, em que a relação entre número de trabalhadores produtivos e a população total define a distribuição da riqueza.

Numa outra linha de pensamento Ricardo (1982) preocupado com a distribuição do produto social entre as classes de proprietários de terra, capitalistas e trabalhadores argumenta que o aumento da renda da terra<sup>4</sup> decorre sempre do aumento da riqueza. A riqueza aumentaria mais depressa se existisse terra disponível mais fértil, onde, as importações não encontrassem barreiras e o aperfeiçoamento na agricultura permitisse multiplicar a produção sem aumento na quantidade de trabalho.

Na concepção de Marx (1984) a fonte geradora de toda riqueza está na produção capitalista que desenvolve sua a técnica, e na combinação do processo de produção social que permite consumir pouco a pouco a terra e o trabalhador. Dessa forma, a geração da riqueza estaria nas mãos das sociedades que domina o modo de produção capitalista, esta por sua vez é definida como “riqueza nas relações humanas”, que gera a riqueza material. A definição de riqueza de Marx influenciou fortemente a concepção da “sociologia da riqueza”, relacionada à forma ou modo como as pessoas se interagem para gerar riqueza.

Portanto, a definição de riqueza e seu desdobramento estão relacionados à opção que se adote na abordagem da riqueza (no caso, riqueza interior ou exterior) e, dentro de cada uma delas temos diversas ramificações do que se poderia entender por riqueza, a opção por uma dessas, implica na forma limita da definir riqueza. O foco deste trabalho se baseia na abordagem monetária que define riqueza através da atribuição de valores monetários.

### **MEDIDAS DE POBREZA E RIQUEZA**

Os cientistas sociais têm utilizado uma vasta gama de indicadores para mensurar o problema da desigualdade e mais especificamente a questão da pobreza. Partindo do princípio que a pobreza é normativamente inaceitável, estabelece-se um nível de renda mínimo que garantiria que todas as necessidades básicas de um cidadão sejam supridas e esse limite por definição se intitula linha de pobreza ( $p$ ). Nessa estrutura, pobres passam a ser aqueles que não atingem esse limite mínimo.

Deve-se ressaltar também que esse valor mínimo (tanto para pobreza quanto para riqueza) para cada indivíduo é juízo de valor que, em sua formulação, geralmente leva em consideração as condições de

---

4 Renda da terra é aquela “porção do produto da terra paga ao seu proprietário pelo uso das forças originais e indestrutíveis do solo” (Ricardo, 1982: 49).

vida dos demais indivíduos (Medeiros, 2001). Essa abordagem com uma série de restrições e críticas permite determinar de maneira simples algumas medidas de pobreza.

Para tanto parte-se de uma ordenação crescente  $x = (x_1, x_2, \dots, x_n) \in R_+^n$ , onde  $n$  é o número de pessoas ou domicílios, das rendas dos indivíduos de uma sociedade e com essa definição se estabelece o número de pessoas pobres como:  $p = \#\{i / x_i < \pi, i = 1, 2, \dots, n\}$ <sup>5</sup>. Uma maneira mais elaborada de mensurar a pobreza consiste em fazer uso de uma classe mais geral de medida, como por exemplo:

$$\varphi(x) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n u\left(\frac{x_i}{\pi}\right) \quad (1)$$

onde  $u: R_+ \rightarrow R_+$  é uma aplicação decrescente no intervalo  $[0,1)$  e que se anula em  $[1, \infty)$ . Essa classe mais geral de medidas descrita pela equação (1) dá origem, por exemplo, a proporção de pessoas pobres (*poverty headcount*):

$$\varphi^{HC}(x) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n 1_{x_i < \pi} = \frac{p}{n} \quad (2)$$

onde  $1_{x_i < \pi} = 1$  para  $x_i < \pi$  e  $1_{x_i < \pi} = 0$  para os demais casos. A equação (2) mede a proporção de pessoas que têm renda inferior à linha de pobreza. Embora útil como ponto de partida nas análises da pobreza, a equação (2) leva em conta apenas a extensão da pobreza e na sua intensidade (essa medida não capta os movimentos que ocorrem entre os indivíduos abaixo da linha de pobreza). Visando contornar esse problema e também utilizando a equação (1), obtêm-se os indicadores Foster-Greer-Thorbecke (Foster, Greer e Thorbecke, 1984) de pobreza conforme a equação (3):

$$\varphi_{\alpha}^{FGT}(x) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left( \left( 1 - \frac{x_i}{\pi} \right)_+ \right)^{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left( \max \left\{ 1 - \frac{x_i}{\pi}, 0 \right\} \right)^{\alpha} \quad (3)$$

com  $\alpha > 0$  e  $(y)_+ := \max\{y, 0\}$ .

A família de índices da equação (3) varia de um (1) a dois (2) em nosso estudo. Pode-se observar também que  $\varphi_{\alpha}^{FGT} = 0$ , quando

5 O símbolo # representa o número cardinal ou a quantidade de elementos constituintes de uma partição determinada ou conjunto. No caso da pobreza, o símbolo # representa o número de pessoas que estão abaixo da linha de pobreza numa contagem simples.

todas as pessoas têm renda maior do que  $\pi$  e  $\varphi_{\alpha}^{FGT} = 1$ , quando todas as rendas são iguais a zero (Hoffmann, 1998). Ramos e Santana (2003) ressaltam uma característica da família de índices  $\varphi_{\alpha}^{FGT}$ , ou seja, quanto maior o valor dado a  $\alpha$  maior será a importância que se está dando para a situação dos mais pobres entre os pobres (mais peso vai se dando aos indivíduos situados na parte inferior da distribuição de renda entre os pobres) e em virtude disso o parâmetro  $\alpha$  estaria indicando o grau de aversão à pobreza e, na medida em que  $\alpha \rightarrow \infty$  uma perspectiva Rawlsiana estaria prevalecendo (dar maior importância à situação dos mais pobres entre os pobres)<sup>6</sup>. A equação (3) permite calcular tanto a extensão quanto a intensidade da pobreza.

Partindo dessa mesma lógica e de maneira simétrica ao que foi realizado em relação às medidas de pobreza, a mensuração da riqueza é feita. O primeiro passo é definir o nível de renda no qual os indivíduos têm um volume de recursos mais do que suficiente para satisfazer suas necessidades básicas e por definição esse valor é chamado de linha de riqueza ( $\rho$ ), ou seja, o ponto a partir do qual as pessoas ou domicílios são considerados ricos (ou não-ricos). Essa definição da linha de riqueza pode ser feita em termos absolutos ou relativos (por exemplo: 200% da mediana de uma distribuição ou da renda média). Considerando como a linha de riqueza, o número de pessoas ricas é definido como:  $r = \#\{i / x_i > \rho, i = 1, 2, \dots, n\}$ . Relativizando essa medida para o total da população, defini-se a proporção de pessoas ricas como:

$$R^{HC}(x) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n 1_{x_i > \rho} = \frac{r}{n} \quad (4)$$

com  $1_{x_i > \rho} = 1$  para  $x_i > \rho$  e  $1_{x_i > \rho} = 0$  para todos os outros valores. A equação (4) não se altera em nenhum dos seguintes casos: se todas as pessoas mantêm seu status (rico ou não-rico), se pelo menos uma pessoa apresenta variação em sua renda média *per capita* mantendo seu status (rica ou não-rica) ou se houver transferência de renda entre pessoas ricas. Em síntese, a equação (4) só é capaz de captar a extensão da riqueza e não sua intensidade (aumento ou diminuição da renda dos indivíduos considerados ricos) ou a própria desigualdade da distribuição de renda entre os ricos. Para tanto, torna-se necessário definir um conjunto de medidas que permita captar tanto a extensão quanto a intensidade da riqueza.

---

6 John Rawls (1921-2002) foi um filósofo político norte-americano, autor da *Teoria da Justiça*, e suas ideias de equidade e igualdade eram de que uma sociedade justa é aquela que reconhece a importância dos talentosos, mas que funciona em favor dos destituídos.

Uma tentativa nesse sentido é a medida conhecida como hiato de riqueza (*affluence gap*) e proposta por Medeiros (2006):

$$R^{Med}(x) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \rho)_+ = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \max\{x_i - \rho, 0\} \quad (5)$$

O índice da equação (5), intitulado hiato de riqueza ou intensidade da riqueza (*richness gap*), mede a intensidade de riqueza para o conjunto da população rica através do cálculo do desvio médio entre sua renda e o valor da linha de riqueza e pode ser interpretado como um indicador do superávit de riqueza. Adicionalmente, deve-se observar que a equação (5) é uma medida absoluta de riqueza com as seguintes propriedades: invariante se ocorre transferência de renda entre duas pessoas ricas, crescente em relação à renda, não-normalizada para que sua variação esteja contida no intervalo de  $[0,1]$  e não-invariante a escala (multiplicando todas as rendas por um fator escalar,  $R^{Med}$  aumenta por esse fator escalar).

Para se obter uma medida de riqueza relativa que seja capaz tanto de captar o número de pessoas ricas (extensão) como a intensidade da riqueza deve-se observar algumas propriedades (axiomas) das medidas de desigualdade: a) axioma da focalização (o índice de riqueza deve ser independente da renda dos não-ricos); b) axioma da continuidade (o objetivo desse axioma é garantir uma baixa sensibilidade do indicador de riqueza a erros de medida na renda); c) axioma da monotonicidade (tal axioma estabelece que o aumento de renda de uma pessoa rica, mantida as demais constantes, deve aumentar a riqueza); d) axioma da decomposição em subgrupos (a medida de riqueza total pode ser decomposta em uma média ponderada das medidas de riqueza dos índices de riqueza de estratos da população).

Os axiomas mencionados acima são propriedades que os indicadores de pobreza devem seguir (Sen, 1976) e que são adaptados para as medidas de riqueza por simetria entre os conceitos. No entanto, um axioma em particular —o axioma da transferência— não pode ser aplicado diretamente a mensuração da riqueza tal qual o mesmo é utilizado nas medidas de pobreza (Peichl, Schaefer e Scheicher, 2008)<sup>7</sup>. O axioma da transferência é traduzido para as medidas de riqueza de duas maneiras:

---

7 Uma medida de pobreza satisfaz o axioma de transferência se há uma redução no indicador dada uma transferência progressiva de um indivíduo pobre para outro indivíduo pobre (com o conjunto de indivíduos pobres permanecendo o mesmo).

1. *Axioma da transferência T1 (côncavo)*: uma medida de riqueza deve aumentar quando uma transferência progressiva<sup>8</sup> entre dois indivíduos ricos ocorre.
2. *Axioma da transferência T2 (convexo)*: uma medida de riqueza deve diminuir quando uma transferência progressiva entre dois indivíduos ricos ocorre.

Os dois axiomas opostos acima basicamente têm por trás a seguinte questão: deveria uma medida de riqueza aumentar se (a) um bilionário transferisse uma quantidade de recurso  $x$  para um milionário, ou (b) se o milionário desse a mesma quantidade  $x$  para o bilionário.

A partir de (1) e (2) pode-se definir uma classe mais geral de medidas de riqueza. No entanto, antes de se partir para esse procedimento algumas considerações devem ser feitas. Um índice de riqueza é dito côncavo ou convexo se a função de riqueza individual de cada indivíduo é considerada côncava ou convexa. Deve-se ter em mente nesse ponto que um índice de riqueza é construído como a soma das contribuições individuais de cada indivíduo para a medida de riqueza total. Quando um estudo determina, por exemplo, que um indicador de riqueza será do tipo côncavo (ou convexa) há um julgamento do tipo de função de riqueza de cada indivíduo (cada função de riqueza individual será interpretada como côncava ou convexa) e uma escolha de como o axioma da transferência será utilizado na elaboração da medida de riqueza (conforme [1] ou [2]).

A escolha de uma medida de riqueza a partir de uma função de riqueza individual  $f$  côncava ou convexa também está associada a algumas propriedades matemáticas dessas funções e ao problema de se mensurar a riqueza gerando medidas que sejam invariantes a escala (por exemplo, a renda dos indivíduos pobres varia de zero a  $p$  enquanto a renda dos indivíduos ricos só tem um limite inferior  $\rho$ ). Adicionalmente, há questões que envolvem a função de utilidade de cada indivíduo, a formação de um grupo influente de cidadãos (os ricos exercem mais influência numa sociedade quando o topo da distribuição de renda é mais homogêneo) e a sensibilidade de transferência para níveis muito altos de renda.

Um indicador de riqueza que satisfaz os axiomas (a-d) e T1 ou T2 pode ser definido como (de maneira análoga a equação (1)):

$$R(x, \rho) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n f\left(\frac{x_i}{\rho}\right) \quad (6)$$

---

8 Uma transferência progressiva de renda entre duas pessoas consiste em transferir renda do mais rico para o mais pobre, reduzindo a diferença entre as duas rendas, mas sem inverter sua ordenação (Hoffmann, 1998).

onde  $f$  é uma função contínua (exceto para a proporção de pessoas ricas) e estritamente crescente (que é ora côncava para T1 ou ora convexa para T2). Se a função  $f$  for côncava então  $f: R_+ \rightarrow [0, 1]$  é estritamente crescente no intervalo  $(1, \infty)$ . Se a função  $f$  é por definição do tipo

$$f(y) := \left(1 - \frac{1}{y}\right)^\alpha \cdot 1_{y>1}$$

com  $\alpha \in (0, 1)$ , tal função gera o índice de riqueza  $R_\alpha^{FGT, T1}$  que é semelhante às medidas de pobreza FGT satisfazendo T1:

$$R_\alpha^{FGT, T1}(x, \rho) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(1 - \frac{1}{\left(\frac{x_i}{\rho}\right)_+}\right)^\alpha = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\left(\frac{x_i - \rho}{x_i}\right)_+\right)^\alpha, \alpha \in (0, 1) \quad (7)$$

Essa medida de riqueza da equação (7) aumenta com uma transferência progressiva entre um indivíduo rico e outro indivíduo muito rico (T1), dado que  $\left(\frac{x - \rho}{\rho}\right)$

é côncava em  $(\rho, \infty)$  para  $0 < \alpha < 1$ .

Pode-se também utilizar uma função do tipo  $f(y) = \left(1 - \frac{1}{y^\beta}\right) \cdot 1_{y>1}$

com  $\beta > 0$  e obtêm-se uma medida de riqueza simétrica ao índice de pobreza de Chakravarty (1983):

$$R_\beta^{Cha}(x, \rho) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(1 - \left(\frac{\rho}{x_i}\right)^\beta\right)_+, \beta > 0 \quad (8)$$

onde  $f(y) = \left(1 - \left(\frac{\rho}{y}\right)^\beta\right)$  é côncava para  $y > \rho$  e  $\beta > 0$  (T1).

A equação (6) também permite que se definam medidas de riqueza do tipo convexa. Para tanto deve-se assumir que:  $f$  é estritamente crescente, convexa no intervalo  $(1, \infty)$  e  $\alpha > 1$ . Utilizando uma função  $f(y) := (y - 1)^\alpha$  com  $\alpha > 1$ , obtêm-se a medida de riqueza  $R_\alpha^{FGT, T2}$  que assemelha-se a medida FGT de pobreza satisfazendo T2:

$$R_\alpha^{FGT, T2}(x, \rho) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\rho} - 1\right)^\alpha \cdot 1_{x_i>\rho} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\left(\frac{x_i - \rho}{\rho}\right)_+\right)^\alpha \quad (9)$$

A medida  $R_{\alpha}^{FGT,T2}$  da equação (9) decresce quando uma transferência progressiva entre um indivíduo rico e um muito rico é realizada (T2), dado que

$$\left( \frac{x - \rho}{\rho} \right)^{\alpha}$$

é convexo no intervalo  $(\rho, \infty)$  para  $\alpha > 1$ .

### FONTE DE DADOS E DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Os dados utilizados nesse artigo são oriundos de duas fontes: da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). A PNAD é uma pesquisa amostral com estrutura complexa elaborada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nas estimativas para as medidas de riqueza e pobreza foram utilizados microdados individuais de 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007. As estimativas feitas fizeram uso da variável renda familiar per capita sendo a renda da família considerada sem agregados e pensionistas. Para o cálculo deste indicador é necessário dividir o total de rendimentos da família pelo número de indivíduos pertencentes a esta. Além disso, a variável renda familiar per capita foi utilizada com as três informações complementares oriundas da PNAD que descrevem o seu plano amostral e que devem sempre ser utilizadas em qualquer inferência com dados amostrais complexos: os pesos de expansão da amostra, o estrato e a unidade primária de amostragem (PSU ou UPA)<sup>9</sup>.

A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) é um registro administrativo de âmbito nacional, com periodicidade anual, obrigatório para todos os estabelecimentos e divulgada para fins de pesquisa pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). As informações da RAIS permitem um detalhamento dos estabelecimentos e vínculos empregatícios, com desagregação das atividades econômicas e de ocupações em nível de município. Essas informações são disponibilizadas segundo o estoque (número de empregos em 31/12 de cada ano), por gênero, por faixa etária, por grau de instrução, por rendimento médio e por faixas de rendimentos em salários mínimos (também é possível obter dados sobre a massa salarial). Os dados utilizados da RAIS nesse artigo referem-se à remuneração<sup>10</sup> média anual, através das faixas

9 PSU é a abreviação de *primary sample unit* que em português recebe a denominação de unidade primária de amostragem (UPA).

10 Entende-se por remuneração neste caso, o salário base, as gratificações pagas, horas extras, adicional noturno, comissões e demais gratificações inerentes a promoção salarial.



de rendimentos para quem recebeu até ½ salário mínimo ou mais de 20 salários mínimos (conforme Quadro 1).

**Quadro 1**  
Demonstrativo das faixas de remuneração média anual\*

Faixa de remuneração média	Salários mínimos
Até 0,5 salário mínimo	R\$232,50
De 0,51 a 1,00 salário mínimo	R\$232,51 a R\$465,00
De 1,01 a 1,50 salários mínimos	R\$465,01 a R\$697,50
De 1,51 a 2,00 salários mínimos	R\$697,51 a R\$930,00
De 2,01 a 3,00 salários mínimos	R\$930,01 a R\$1.395,00
De 3,01 a 4,00 salários mínimos	R\$1.395,01 a R\$1.860,00
De 4,01 a 5,00 salários mínimos	R\$1.860,01 a R\$2.325,00
De 5,01 a 7,00 salários mínimos	R\$2.325,01 a R\$3.255,00
De 7,01 a 10,00 salários mínimos	R\$3.255,01 a R\$4.650,00
De 10,01 a 15,00 salários mínimos	R\$4.650,01 a R\$6.975,00
De 15,01 a 20,00 salários mínimos	R\$6.975,01 a R\$9.300,00
Mais de 20,00 salários mínimos	+R\$9.300,01

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: \* Salário mínimo de referência 05/2009.

Os dados têm como base os valores dos salários mínimos do ano de referência, no caso, dos anos de 1995 a 2007. Quanto à formulação do estrato social foram consideradas as seguintes faixas: 1) Alta Classe, aqueles indivíduos que ganham acima de 15,01 salários mínimos; 2) Média Classe, aqueles indivíduos que ganham entre 7,01 e 15,0 salários mínimos; 3) Baixa Classe, aqueles indivíduos que ganham entre 3,01 e 7,0 salários mínimos; 4) Massa Trabalhadora aqueles indivíduos que ganham entre 1,51 e 3,0 salários mínimos; e 5) Trabalhadores precários, aqueles indivíduos que ganham menos de 1,5 salários mínimos.

Além dos dados da PNAD e da RAIS foram utilizadas algumas variáveis adicionais nesse estudo. As linhas de pobreza foram obtidas no Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS)<sup>11</sup> e correspondem para o Brasil e Mato Grosso no ano de 2008 respectivamente aos valores de R\$188,00 e R\$156,00. Tais linhas de pobreza foram deflacionadas para cada ano utilizando o Índice Nacional de Preços

11 As linhas de pobreza podem ser obtidas no Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS, <www.iets.gov.br>).

ao Consumidor —Restrito (INPC) do IBGE proposto por Corseuil e Foguel (2002). Por fim, foram utilizadas duas linhas de riquezas ao longo desse artigo: uma correspondente a 200% do valor da renda média nominal em cada ano e outra correspondente ao limite inferior do percentil 99% de cada ano (p99%).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A ênfase desse artigo foi analisar a renda como mecanismo indutor de riqueza (estoque) e para tanto foram utilizados dois conjuntos de dados: a PNAD e a RAIS. A RAIS é uma base de dados focada no mercado de trabalho e disponibiliza uma série de informações sobre o mercado de trabalho formal. Esse conjunto de dados foi utilizado nesse estudo somente para analisar o comportamento dos rendimentos no estado de Mato Grosso com ênfase na alta classe média e na análise da massa trabalhadora (os extremos de riqueza e pobreza). Os dados da Tabela 3 trazem a participação relativa dos trabalhadores ocupados por estrato social de 1995 a 2007, ou seja, esses dados mostram como se distribuem os trabalhadores entre os estratos de rendimento.

**Tabela 3**  
Participação relativa dos trabalhadores ocupados segundo o estrato social no estado de Mato Grosso, 1995 a 2007\*

Estrato**	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TP	5,5	5,7	4,2	4,0	3,5	3,3	3,4	4,2	4,2	3,8	4,1	4,5	5,1
MAT	46,8	52,5	54,9	57,2	58,7	62,0	65,9	66,4	67,2	65,9	67,2	68,7	69,7
BCM	27,1	27,2	26,1	25,3	24,9	24,0	22,1	21,6	21,6	22,9	21,5	19,4	18,4
MCM	12,8	9,2	9,9	9,1	8,8	7,4	5,9	5,4	5,0	5,3	5,0	4,9	4,2
ACM	7,0	5,0	4,7	4,1	3,8	3,2	2,6	2,3	1,9	1,9	1,5	1,6	1,5
IG	0,9	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,5	0,8	1,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), RAIS 1995 a 2007. Dados trabalhados.

Notas: \* Para classificação do extrato foi utilizada a remuneração média anual.

\*\* TP: Trabalhadores Precários; MAT: Massa Trabalhadora; BCM: Baixa Classe Média; MCM: Média Classe Média; ACM: Alta Classe Média; e IG: Ignorado.

Em termos de concentração de trabalhadores entre o estrato social de rendimento verifica-se que o setor formal de emprego do estado de Mato Grosso tem a maior parte das pessoas definidas como “Massa Trabalhadora (MAT)”, 46,8% com rendimentos que variam entre 1,01 a 3,0 salários mínimos, o equivalente a 108.783 trabalhadores

em 1995, passando para 69,7%, ou seja, 398.327 trabalhadores em 2007. Esse aumento da massa trabalhadora a partir da geração de um maior número de empregos pode ser explicado pelo maior volume de investimento (ampliação de novas plantas frigoríficas e o aumento da indústria de processamento de soja) em alguns setores do estado no período 1995-2007.

A “Massa Trabalhadora (MAT)” é composta em grande parte por pessoas semi-qualificadas com anos de estudo que varia entre 5 até 9 anos, cerca de 79,29% dos trabalhadores, equivalente a 453.175 em 2007 tinha entre a 5ª série e o Ensino Fundamental<sup>12</sup> completo. A contratação de trabalhadores pelo setor da agropecuária que demanda boa parte da força de trabalho com esse nível de qualificação pode ter determinado esse movimento, haja vista, que este setor econômico aumentou a sua participação na composição do Valor Adicionado Bruto do estado de 16,14% em 1995 para 28,12% em 2007.

Dois outros movimentos se verificam entre o estrato social. Primeiro, a redução na taxa relativa de pessoas que se encontram na “Baixa Classe Média (BCM)”, de 27,1% em 1995 para 18,4% em 2007 (em termos absolutos isso equivale a uma variação de 105.169 mil trabalhadores para 62.942 mil trabalhadores). Isso pode ser um indício que os trabalhadores da Baixa Classe Média (BCM) estão migrando para a massa trabalhadora visto que essa classe conta com maior oportunidade de novos empregos nos diferentes ramos da agroindústria do estado.

O segundo movimento diz respeito aos trabalhadores situados na “Alta Classe Média (ACM)”. Em relação a esse estrato, observa-se uma redução de 7,0% em 1995 para 1,5% em 2007. A Tabela 3 mostra que no período 1995-2007, a ACM (trabalhadores com maior possibilidade de acumular estoque de riqueza e com alta qualificação com até 12 anos ou mais de estudo), teve uma redução em número de trabalhadores (de 16.174 para 8.710).

Com base nos dados apresentados da Tabela 3 é possível verificar um aumento na concentração das pessoas ocupadas nas faixas de menor rendimento, em parte isso pode ser justificado por mudança das pessoas situadas no estrato da “Baixa Classe Média”, “Média Classe Média” e “Alta Classe Média” para a “Massa Trabalhadora” que recebem entre 1,01 a 3,00 salários mínimos, ou, pelo aumento na con-

---

12 O sistema educacional brasileiro tem a seguinte divisão: 1) Até o 5º ano incompleto (4 anos de estudo); 2) 5º ano completo (5 anos de estudo); 3) Do 6º ao 9º ano incompleto; 4) Ensino fundamental completo (9 anos de estudo); e) Ensino médio incompleto; f) Ensino médio completo (12 anos de estudo); 5) Educação superior incompleta; 6) Educação superior completa; 7) Mestrado completo e; 8) Doutorado completo.

tratação de trabalhadores com baixa qualificação (com até 4 anos de estudo, equivalente a 5ª série incompleta) e semi-qualificação (com 5 e até 8 anos de estudo, equivalente a 5ª série completa e o ensino fundamental completo).

A dinâmica da economia do Estado de Mato Grosso com crescimento do PIB no período de 1995 a 2007 em 111,54% e a alteração da participação dos setores da atividade econômica no Valor Adicional Bruto pode ter contribuído também com esta alteração. A priori percebe-se um afinilamento na distribuição das pessoas entre os estratos de rendimentos para a MAT. Isso reflete perdas consideráveis para a formação do estoque (riqueza) e abre espaço para mudanças estruturais na “luta” por melhores salários por parte dos sindicatos, haja vista, existir uma tendência de “achatamento da massa salarial”, que se traduz pela concentração de grande parte dos trabalhadores nos estratos de menor rendimento, comparativamente aos que possuem os maiores rendimentos MCM e ACM, portanto, factível de formar riqueza.

Os dados da Tabela 4 trazem a remuneração média deflacionada recebida pelos trabalhadores do estado de Mato Grosso, por estrato. Estes dados permitem comparar o grau de desigualdade na distribuição dos rendimentos da remuneração média dos indivíduos pertencentes ao estrato de maior rendimento médio (ACM) em relação aos de menor rendimento médio (TP, MAT, BCM e MCM).

A princípio constata-se que todas as remunerações médias real dos estratos tiveram aumento no período. A remuneração média da MAT aumentou de R\$1.110,27, em 1995 para R\$2.298,44 em 2007 e a ACM de R\$9.499,64 para 17.129,67 no mesmo período. A MAT teve aumento real acima de 107%, enquanto que a ACM teve aumento de 80,32%. Outro indicador importante apresentado pelos dados da Tabela 4 é a relação de desigualdade na distribuição dos rendimentos. Observe que a desigualdade entre os rendimentos da ACM e MAT foi de 8,56 vezes a mais para o primeiro em 1995, em 2007 o rendimento médio real da ACM passou representar 7,45 vezes os rendimentos médios da MAT, isso se traduz em melhora na distribuição dos rendimentos, contudo, a diferença entre os rendimentos dos trabalhadores com alta qualificação (ACM) e semi-qualificados (MAT) ainda é relativamente grande.

Dentre os indicadores de desigualdade na distribuição do maior rendimento médio (ACM) para os estratos de menor rendimento houve redução significativa entre ACM e MAT (equivalente a 1,11 vezes os rendimentos da MAT). Comparando esta redução com a distribuição dos trabalhadores nos respectivos estratos sociais (Tabela 3) nota-se que o aumento da participação no número de pessoas no estrato da

MAT tem refletido em melhor distribuição dos rendimentos, ainda que seja elevada esta relação (ACM/MAT).

**Tabela 4**  
Remuneração média dos trabalhadores por estrato e grau de desigualdade na distribuição dos rendimentos, 1995 a 2007\*

Ano	TP	MAT	BCM	MCM	ACM	ACM/TP	ACM/MAT	ACM/BCM
1995	219,20	1.110,27	3.232,00	5.201,91	9.499,64	43,34	8,56	2,94
1996	224,87	1.117,23	3.204,58	5.577,06	9.903,84	44,04	8,86	3,09
1997	231,98	1.145,46	3.443,80	6.285,74	10.155,51	43,78	8,87	2,95
1998	245,19	1.168,89	3.568,34	6.657,44	10.665,44	43,50	9,12	2,99
1999	235,28	1.112,62	3.529,68	6.616,74	10.368,85	44,07	9,32	2,94
2000	245,92	1.182,82	3.521,62	6.474,60	11.035,81	44,88	9,33	3,13
2001	266,49	1.368,53	4.092,42	6.517,72	11.849,80	44,47	8,66	2,90
2002	257,89	1.403,56	4.255,97	6.952,22	12.087,40	46,87	8,61	2,84
2003	281,47	1.555,95	4.691,47	7.728,23	12.680,13	45,05	8,15	2,70
2004	288,60	1.538,80	4.644,78	7.564,13	12.903,40	44,71	8,39	2,78
2005	314,74	1.806,17	5.086,62	8.416,83	14.722,79	46,78	8,15	2,89
2006	358,50	2.187,90	5.690,53	9.369,75	17.065,01	47,60	7,80	3,00
2007	369,28	2.298,44	6.243,44	9.810,79	17.129,67	46,39	7,45	2,74

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), RAIS 1995 a 2007. Dados trabalhados.

Notas: \*Para classificação do extrato foi utilizado a remuneração média anual dos estratos deflacionados pelo INPC em 31 de dezembro de 2007.

\*\* TP: Trabalhadores Precários; MAT: Massa Trabalhadora; BCM: Baixa Classe Média; MCM: Média Classe Média; ACM: Alta Classe Média.

Portanto, a análise dos dados do mercado formal de trabalho de Mato Grosso aponta uma melhor distribuição das pessoas entre os estratos de rendimento, com redução das pessoas inseridas na ACM. É fato também que as remunerações médias de todos os estratos sociais tiveram aumento real significativos, por exemplo, aumento para a MAT superior a 107% no período de 1995 a 2007.

Contudo, observa-se uma tendência na concentração de pessoas nos estratos de menor rendimento (MAT) no período entre 1995-2007, em relação à posição dos maiores rendimentos (MCM e ACM). Isso implica num processo de que se designa por “achatamento salarial”, em que grande parte da massa trabalhadora passa a concentrar nos estratos de menor rendimento. Uma solução é a busca de qualificação profissional para se obter maiores salários e reduzir as diferenças en-

tre os rendimentos de trabalhadores semi-qualificados e os que possuem alta qualificação.

As Tabelas 5 e 6 apresentam uma análise longitudinal baseada nos dados da PNAD para o Brasil e para o estado do Mato Grosso no período de 1995 a 2007. Tais Tabelas (5 e 6) foram estabelecidas considerando uma linha de riqueza igual a 200% da renda média e uma linha de pobreza de respectivamente R\$188,00 e R\$156,00 para o Brasil e para o estado do Mato Grosso.

**Tabela 5**  
Medidas de Pobreza e Riqueza para o Brasil no período de 1995 a 2007

Ano	$\rho 50$	G	$\varphi^{HC}$	$\varphi_{\alpha=1}^{FGT}$	$\varphi_{\alpha=2}^{FGT}$	$R^{HC}$	$R_{\beta=0.3}^{Cha}$	$R_{\beta=3}^{Cha}$	$R^{Med}$	$R_{\alpha=2}^{FGT,T2}$
1995	100,00	0,6086	38,71	17,69	10,66	26,53	5,18	19,72	97,00	349,45
1996	118,56	0,6090	37,94	17,62	10,69	26,56	4,96	19,17	108,13	305,32
1997	120,00	0,6109	38,06	18,17	11,20	27,24	5,08	19,58	113,78	348,70
1998	130,00	0,6092	37,42	17,29	10,49	25,77	4,86	18,71	116,52	319,60
1999	133,33	0,6031	38,43	17,91	10,84	25,33	4,70	18,20	113,78	269,25
2001	156,20	0,6046	38,00	17,61	10,72	25,16	4,61	17,93	132,29	287,49
2002	175,00	0,5955	36,83	16,53	9,65	24,53	4,53	17,65	142,88	353,00
2003	200,00	0,5890	38,22	17,35	10,27	23,67	4,32	17,04	151,26	229,89
2004*	216,66	0,5779	36,94	16,01	9,27	24,18	4,25	17,00	159,29	244,49
2005*	245,71	0,5752	34,59	14,48	8,26	24,07	4,10	16,42	174,86	224,59
2006*	274,00	0,5605	29,99	12,31	6,87	23,48	4,03	16,26	189,07	214,24
2007*	310,00	0,5596	27,45	11,45	6,43	22,79	3,82	15,63	197,43	180,66

Fonte: Dados da pesquisa.

Notas: \*Os dados de 2004-2007 incluem a área rural da região Norte;  $\rho 50$ =limite inferior do percentil 50% em valores nominais; G=índice de Gini —medida de concentração que varia de 0 a 1 (indicando respectivamente a mínima e a máxima concentração da renda);  $\varphi^{HC}$  =medida de pobreza que representa a proporção de pessoas pobres;  $\varphi_{\alpha=1}^{FGT}$  =medida de pobreza que representa o hiato de pobreza;  $\varphi_{\alpha=2}^{FGT}$  =medida de pobreza que representa o hiato quadrático;  $R^{HC}$  =medida de riqueza que mostra a proporção de pessoas ricas;  $R_{\beta=0.3}^{Cha}$  e  $R_{\beta=3}^{Cha}$  = medida de riqueza côncava (T1) de Chakravaty;  $R^{Med}$  = medida de riqueza hiato de riqueza em valores nominais;  $R_{\alpha=2}^{FGT,T2}$  =medida de riqueza convexa (T2).

Os dados da Tabela 5 mostram uma redução para o Brasil: de 8,05% do índice de Gini (G), de 29,08% da proporção de pessoas pobres (FGT0), de 35,27% do hiato de pobreza (FGT1) e de 39,68% do hiato quadrático (FGT2). Em termos de desigualdade, o período 1995-2007 pode ser considerado um período em que o Brasil substancialmente melhorou os seus indicadores de desigualdade. Essa melhoria dos indicadores sociais do Brasil se deve a uma série de fatores tais

como: uma redução da desigualdade de rendimentos entre grupos educacionais distintos devido ao declínio prolongado nos retornos da educação; uma significativa convergência da renda das famílias localizadas em áreas rurais e urbanas; e, por fim, uma expansão da cobertura dos programas governamentais de transferência de renda (Bolsa Família) e a melhoria no seu grau de focalização. A melhoria nos indicadores de distribuição de renda também potencializa os resultados do crescimento econômico e sua distribuição nos segmentos mais pobres da sociedade.

Em relação ao estado de Mato Grosso (conforme a Tabela 6), o mesmo movimento de melhoria dos indicadores sociais (pobreza e distribuição de renda) e redução das medidas é observado com as seguintes magnitudes: de 7,38% do índice de Gini (G), de 38,16% da proporção de pessoas pobres (FGT0), de 52,42% do hiato de pobreza (FGT1) e de 58,74% do hiato quadrático (FGT2). Nessa melhoria dos indicadores do estado há a contribuição do governo federal com seu programa de transferência de renda e investimentos em educação, mas há também o notável desempenho econômico do estado (com crescimento do PIB no período 1995-2007 de 111,54%). Levando em conta que a redução da pobreza é efetivada por políticas que promovem tanto o crescimento da renda como a sua melhor distribuição, o cenário para o estado de Mato Grosso no período 1995-2007 foi positivo em termo de melhoria dos indicadores sociais, ou seja, o crescimento econômico do estado veio acompanhado de melhorias sociais.

Mas o que dizer da relação entre crescimento econômico e riqueza no período 1995-2007 no estado de Mato Grosso? Será que o estado acompanhou as variações também do Brasil como um todo? Em relação, as medidas de riqueza, os resultados da Tabela 5 mostram que houve uma redução na proporção de pessoas ricas de 14,09% para o Brasil. Em relação ao estado do Mato Grosso, houve um aumento na proporção de pessoas ricas de 1,33% ( $R^{HC}$ ) conforme a Tabela 6 e tal movimento contrasta com o que foi observado no mercado de trabalho do estado (em que o estrato definido como ACM sofreu forte redução conforme a Tabela 3). Uma justificativa para esse comportamento é que a linha de riqueza adotada para estimar a proporção de pessoas ricas é menor seletiva do que a estratificação utilizada no mercado de trabalho e à medida que essa seletividade é aumentada (Tabela 7) se constata que houve uma diminuição do número de pessoas consideradas ricas no estado.

Essa diminuição no número de pessoas consideradas ricas foi acompanhada por uma redução no hiato de riqueza em valores nominais no caso do Brasil conforme indica a Tabela 5 (essa medida em termos reais teve uma redução de 237,61 para 211,55, ou seja, 10,96%).

Em relação ao estado de Mato Grosso, a não seletividade da linha de riqueza mencionada acima fez com que houvesse um aumento no hiato de riqueza em valores nominais no período considerado (essa medida em termos reais teve um aumento de 158,46 para 167,75, ou seja, 5,86%). Deve-se ressaltar que o hiato de riqueza representa uma medida de superávit da riqueza e tanto no caso do Brasil quanto no caso do Mato Grosso, esse valor é suficiente para erradicar a pobreza e no longo prazo o sistema tributário deveria promover mecanismos para contribuir com esse processo.

**Tabela 6**  
Medidas de Pobreza e Riqueza para o Mato Grosso no período de 1995 a 2007

Ano	$\rho$ 50	G	$\varphi^{HC}$	$\varphi_{\alpha=1}^{FGT}$	$\varphi_{\alpha=2}^{FGT}$	$R^{HC}$	$R_{\beta=0.3}^{Cha}$	$R_{\beta=3}^{Cha}$	$R^{Med}$	$R_{\alpha=2}^{FGT,T2}$
1995	100,00	0,5616	31,02	12,15	6,69	20,74	3,76	14,92	64,69	191,47
1996	112,00	0,5786	34,04	13,63	7,50	23,28	4,20	16,49	82,69	192,45
1997	120,00	0,6158	29,48	12,08	6,73	24,25	4,57	17,94	116,59	650,04
1998	130,00	0,5876	27,88	10,29	5,57	22,78	4,18	16,28	102,87	420,85
1999	130,85	0,5530	28,46	10,42	5,54	22,88	3,88	15,55	86,43	166,16
2001	159,55	0,5834	28,55	10,98	6,15	22,47	4,12	15,85	119,55	235,33
2002	173,33	0,5771	29,15	9,78	5,08	25,24	4,53	18,04	138,12	313,61
2003	200,00	0,5558	28,10	10,99	5,62	20,70	3,73	14,86	122,50	138,19
2004	240,00	0,5328	22,38	8,05	3,94	21,87	3,63	15,05	136,44	141,18
2005	250,00	0,5293	22,87	7,86	3,76	21,12	3,58	14,84	138,66	107,72
2006	266,00	0,5282	19,84	6,90	3,48	21,31	3,46	14,35	158,81	376,21
2007	291,00	0,5201	19,18	5,78	2,76	21,02	3,41	14,15	156,56	108,54

Fonte: Dados da pesquisa.

Notas:  $\rho$  50=limite inferior do percentil 50% em valores nominais; G=índice de Gini — medida de concentração que varia de 0 a 1 (indicando respectivamente a mínima e a máxima concentração da renda);  $\varphi^{HC}$  =medida de pobreza que representa a proporção de pessoas pobres;  $\varphi_{\alpha=1}^{FGT}$  =medida de pobreza que representa o hiato de pobreza;  $\varphi_{\alpha=2}^{FGT}$  =medida de pobreza que representa o hiato quadrático;  $R^{HC}$  =medida de riqueza que mostra a proporção de pessoas ricas;  $R_{\beta=0.3}^{Cha}$  e  $R_{\beta=3}^{Cha}$  = medida de riqueza côncava (T1) de Chakravaty;  $R^{Med}$  = medida de riqueza hiato de riqueza em valores nominais;  $R_{\alpha=2}^{FGT,T2}$  =medida de riqueza convexa (T2).

Em relação às medidas de riqueza tanto côncavas (T1) quanto convexas (T2) que tem como principal finalidade captar a intensidade da riqueza pode-se observar que houve uma redução das medidas de riqueza tanto para o Brasil quanto para o Mato Grosso (conforme Tabelas 5 e 6). De acordo com a medida côncava, a riqueza no Brasil em 2007 é menor de 20% a 26% do que o valor observado em 1995. A medida convexa de riqueza aponta uma redução para o Brasil de 48,30%, mas deve-se obser-



var que essa estimativa é altamente variável ao longo do período. A análise focada no Mato Grosso mostra que de acordo com a medida côncava, a riqueza no estado em 2007 é menor de 5% a 9% do que o valor observado em 1995. A medida convexa de riqueza aponta uma redução para o estado de 43,31% mas deve-se observar que essa estimativa é também altamente variável ao longo do período (de maneira análoga ao Brasil).

Em geral, medidas de pobreza e de riqueza são correlacionadas com o nível de desigualdade. Tanto para o Brasil como para o Estado de Mato Grosso (levando em conta as linhas de pobreza e riqueza utilizadas inicialmente), houve no período analisado (1995-2007) uma queda da desigualdade acompanhada por uma queda nas medidas de pobreza e na sua quase totalidade nas medidas de riqueza.

Os resultados das Tabelas 5 e 6 foram gerados considerando uma linha de riqueza com valor igual a 200% o valor da renda média. Esse valor é um valor padrão para comparações internacionais, mas para o caso de um país com renda média muito baixa tal análise não auxilia muito na análise dos indivíduos considerados ricos. Como há um número grande de estudos que se preocupam em analisar o 1% mais rico, as Tabelas 7 e 8 apresentam as mesmas medidas de riqueza consideradas nas Tabelas anteriores (5 e 6), mas levando em conta agora uma linha de riqueza mais elevada (p99%).

**Tabela 7**  
Medidas de Riqueza para o Brasil com linha de riqueza igual ao percentil 99%  
( $\rho = p99\%$ ) no período de 1995 a 2007

Ano	$\rho$	$R^{HC}$	$R_{\beta=0.3}^{Cha}$	$R_{\beta=3}^{Cha}$	$R^{Med}$	$R_{\alpha=2}^{FGT,T2}$
1995	1736,00	1,00	0,11	0,58	11,60	1,26
1996	2000,00	0,95	0,10	0,54	12,14	1,19
1997	2000,00	1,00	0,11	0,58	14,09	1,72
1998	2187,00	1,07	0,11	0,61	14,67	1,43
1999	2215,00	1,00	0,10	0,56	13,13	1,08
2001	2500,00	0,98	0,11	0,57	16,76	1,35
2002	2750,00	0,97	0,10	0,54	17,06	2,56
2003	3000,00	0,93	0,10	0,53	17,75	1,06
2004*	3034,00	0,99	0,11	0,57	20,77	1,76
2005*	3500,00	0,99	0,11	0,56	22,51	1,36
2006*	3815,00	0,99	0,10	0,55	23,98	1,40
2007*	4000,00	0,98	0,11	0,57	26,23	1,32

Fonte: Dados da pesquisa.

Notas: \*Os dados de 2004-2007 incluem a área rural da região Norte;  $\rho$  =linha de riqueza em valores nominais.

A Tabela 7 mostra que as medidas de riqueza para o Brasil ou permaneceram estáveis ou apresentaram redução (o hiato de riqueza em valores reais para o ano de 2008 se reduziu de 28,30 para 28,11, ou seja, 0,68%). As medidas côncavas de riqueza permaneceram praticamente estáveis e a única medida de riqueza que apresentou aumento no período foi a medida convexa com valor de 4,76% (essa última medida também nessa seletividade maior da linha de riqueza apresentou bastante variabilidade de suas medidas).

Em relação às medidas de riqueza da Tabela 8 para o estado de Mato Grosso, pode-se observar que todas sofreram redução no período 1995-2007. O hiato de riqueza ( $R^{Med}$ ) em termos reais (valores para o ano de 2008) passou de 23,96 em 1995 para 18,47 em 2007 (redução de 22,91%) e isso mostra que riqueza diminuiu em termos absolutos no estado. Por outro lado, a riqueza também diminuiu em intensidade no estado e isso pode ser visto tanto em termos de medidas côncavas quanto convexas de riqueza.

**Tabela 8**

Medidas de Riqueza para o Mato Grosso com linha de riqueza igual ao percentil 99% ( $r=p99\%$ ) no período de 1995 a 2007

Ano	$\rho$	$R^{HC}$	$R_{\beta=0.3}^{Cha}$	$R_{\beta=3}^{Cha}$	$R^{Med}$	$R_{\alpha=2}^{FGT.T2}$
1995	1250,00	1,00	0,13	0,64	9,78	1,56
1996	1688,00	0,92	0,09	0,50	7,93	0,47
1997	2230,00	0,98	0,15	0,64	25,97	3,63
1998	2000,00	1,35	0,15	0,78	19,98	4,85
1999	1781,00	1,00	0,10	0,56	10,52	0,74
2001	2270,00	0,98	0,11	0,52	15,93	1,30
2002	2740,00	1,04	0,08	0,48	15,51	2,02
2003	2415,00	0,98	0,11	0,60	15,52	0,74
2004	2500,00	0,97	0,11	0,56	18,62	1,87
2005	2950,00	0,90	0,09	0,50	13,69	0,51
2006	3450,00	0,96	0,10	0,54	25,88	5,95
2007	3375,00	0,99	0,10	0,55	17,24	0,53

Fonte: Dados da pesquisa.

Notas:  $\rho$  =linha de riqueza em valores nominais.

De acordo com a medida côncava, a riqueza no Mato Grosso em 2007 é menor de 14%-23% do que o valor observado em 1995. A medida

convexa de riqueza aponta uma redução para o estado de 66,02% mas deve-se também observar que essa estimativa é altamente variável ao longo do período.

## CONCLUSÕES

Esse artigo teve como intuito principal suprir uma lacuna de estudos no Brasil que tenham como foco principal a análise da riqueza. Qualquer estratégia futura para erradicar a pobreza passa por um conhecimento mais profundo das medidas de riqueza no que diz respeito a sua extensão e a sua intensidade. Medidas, como por exemplo, o hiato de pobreza e o hiato de riqueza mostram em termos absolutos como caminham o déficit e o superávit de renda para sanar o problema da desigualdade.

Para estabelecer as medidas de riqueza foram utilizados conceitos oriundos das análises de pobreza e tal procedimento foi evocado como uma questão de simetria do problema analisado (apenas o axioma de transferência teve que ser modificado na nova formulação da riqueza). No entanto, outro tipo de simetria apareceu com a análise dos resultados. Tanto o Brasil quanto o Estado de Mato Grosso apresentaram no período redução da desigualdade (índice de Gini) de respectivamente 8,05% e 7,39%. Essa redução na desigualdade também foi acompanhada por uma contrapartida nas medidas de pobreza tanto para o Brasil quanto para o Estado de Mato Grosso e adicionalmente também pela redução (principalmente em termos de intensidade) das principais medidas de riqueza.

Especificamente no caso de Mato Grosso, a determinação das medidas de riqueza e pobreza ao longo desse estudo serviu para estabelecer uma interessante relação. No período analisado (1995-2007), o estado sofreu forte crescimento econômico (expansão do PIB de 111,54%) e tal crescimento foi acompanhado por redução da desigualdade e também por redução das medidas de pobreza e riqueza (considerando duas linhas de riqueza diferentes). Embora a literatura de desigualdade estabeleça que exista correlação entre distribuição de renda e riqueza existem poucos estudos que mostrem como se dá essa relação de causa e efeito.

A utilização de base de dados diferentes permitiu algumas considerações sobre a análise da riqueza, indicando convergência nos resultados encontrados. O motivo que explica isso é que o rendimento do trabalhador é parte do rendimento das famílias, logo, os dados da PNAD contemplam tanto os rendimentos do setor formal de mercado de trabalho, quanto os rendimentos autônomos. Dessa maneira, foi possível evidenciar que existe no mercado de trabalho elementos estruturais (trabalhadores mais escolarizados com alta

qualificação e de menos escolarizados com baixa qualificação) que provoca desigualdade no rendimento. Isso pode explicar em parte a razão de existir pessoas pobres e ricas, haja vista que são os trabalhadores que compõem a base da renda familiar de onde se originou os dados da PNAD.

Outro fato constatado na análise dos dados da RAIS e da PNAD é de que a alteração nos rendimentos no mercado de trabalho implica necessariamente na alteração da renda familiar, logo deve refletir nas medidas de pobreza e riqueza. E tal fato, é apontado em relação às medidas de riqueza, tanto côncavas (T1) quanto convexas (T2) que mostra que houve, na maior parte, uma redução das medidas de riqueza para Mato Grosso. Na análise do mercado de trabalho a participação das pessoas na Alta Classe Média foi reduzida consideravelmente de 7% para 1,5%, ainda que as bases de dados sejam diferentes, os resultados apontam para um mesmo sentido.

Há algumas limitações em nosso estudo e as principais estão relacionadas aos dados utilizados e a sua incapacidade de captar o problema da riqueza em sua totalidade (sub-declaração de rendimentos, variáveis não levantadas relacionadas à riqueza pessoal e familiar, falta de levantamento de algumas fontes de rendimentos e benefícios não-monetários, falta de informações sobre rendimentos correspondentes ao lucro e participações nos resultados de negócios, comissões ou prêmios). Para melhorar os estudos focados na riqueza seria muito relevante no Brasil ter acesso aos dados de tributação disponíveis na Receita Federal. Tais dados permitiriam uma melhor mensuração da riqueza e uma série de procedimentos de simulação.

## BIBLIOGRAFIA

- Chakravarty, Satya R. 1983 “A new index of poverty” em *Mathematical Social Sciences* (Nova York: Elsevier) Vol. 6, Nº 3, dezembro.
- Choi, Young Back 1999 “On the Rich Getting Richer and the Poor Getting Poorer” em *Kyklos: International Review for Social Sciences* (Zürich) Vol. 52, Nº 2.
- Corrêa, Ângela M. C. Jorge e Figueiredo, Nelly Maria Sansígolo 2006 “Riqueza, desigualdade e pobreza: um perfil da região centro-oeste no início do século XXII” em *Pesquisa & Debate* (São Paulo) Vol. 17, Nº 1 (29).
- Corseuil, Carlos Henrique e Foguel, Miguel N. 2002 “Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE” em *Textos para discussão IPEA* (Rio de Janeiro) Nº 897.

- Figueiredo, Adriano Marcos Rodrigues e Bonjour, Sandra Cristina de Moura 2009 “Arreglo productivo local de la ganadería del valle del río San Lorenzo - Mato Grosso”, Ponencia apresentada no Congresso de la Asociación de Economistas Agrarios (AEA), 4-6 de novembro.
- Foster, James; Greer, Joel e Thorbecke, Erik 1984 “A class of decomposable poverty measures” em *Econometrica*, Vol. 52, N° 3, May.
- Hoffmann, Rodolfo 1998 *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza* (São Paulo: Edusp).
- Huberman, Leo 1981 *História da riqueza do homem* (São Paulo: ZAHAR) 10ª ed..
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2009 *Contas Regionais do Brasil 2003-2007* (Rio de Janeiro).
- Marx, Karl 1984 *O Capital: crítica da economia política: o processo de produção do Capital* (São Paulo: DIFEL) 9ª ed.
- Mato Grosso, Seplan-MT 2006 “Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral de Mato Grosso 2006” em *Anuário Estatístico de Mato Grosso 2006* (Cuiabá).
- Mato Grosso, Seplan-MT 2008 “Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral de Mato Grosso 2008” em *Anuário Estatístico de Mato Grosso 2008* (Cuiabá).
- Medeiros Marcelo, 2001 “A construção de uma linha de riqueza a partir de uma linha pobreza” em *Texto para discussão IPEA* (Brasília) N° 812.
- Medeiros Marcelo, 2003 “Os ricos e a formulação de políticas de combate à desigualdade e à pobreza no Brasil” em *Texto para discussão IPEA* (Brasília) N° 985.
- Medeiros, Marcelo 2006 “The Rich and the Poor: The Construction of an Affluence Line From Poverty Line”, em *Social Indicators Research*, Vol. 78.
- MTE, Ministério do Trabalho e Emprego 2009 Dados da RAIS 1995 a 2007, Brasília. (base de dados)
- Pareto, Vilfredo 1897 *Cours d'Économie politique* (Paris: F. Pichon).
- Peichl, Andreas; Schaefer, Thilo e Scheider, Christoph “Measuring Richness and Poverty: A Micro Data Application to Europe and Germany” em *Discussion Paper* (Bonn: IZA) N° 3790.
- Ramos, Carlos Alberto e Santana, Ricardo 2003 “Quão pobres são os pobres. Brasil: 1992-2001” em *Textos para discussão UNB* (Brasília) N° 275.

- Reed, J. Willian e Jorgensen, Murray 2004 “The Double Pareto-lognormal Distribution: a New Parametric Model for Size Distributions” em *Communications in Statistics: Theory and Methods* (Melbourne) Vol. 33, N° 8.
- Ricardo, David 2006 *Princípios de economia política e de tributação* (São Paulo: Abril Cultural) (Os economistas).
- Rocha, Sonia 2006 *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* (Rio de Janeiro: FGV).
- Sen, Amartya Kumar 1976 “Poverty: An Ordinal Approach to Measurement” em *Econometrica*, Vol. 44, N° 2, March.
- Smith, Adam 1983 *Riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. V. 2.* (São Paulo: Abril Cultural).
- Souma, Waturu 2000 “Universal structure of the personal income distribution” em *cond-mat/0011373*, Vol.1.
- Takahashi, Hiroto 2004 “Wealth Distribution and the Underdevelopment Trap” em *The Journal of International Trade & Economic Development*, 13: 1, 1-21.
- Tepfer, James 2008 “What is True Wealth?” em *Oxnard College Article from IWC Seminar*, Janeiro.
- Zockun, Maria Helena 2009 *O atual sistema tributário brasileiro um obstáculo ao crescimento econômico e a melhor distribuição de renda em Crescimento Econômico* (São Paulo: Edusp).