

2

Serie: Desigualdades y pobreza multidimensional

Enfoques, perspectivas y situaciones

Pérez Sáinz · D'Amico · Pautassi · Tapia
· Escóbar de Pabón · Welschinger
· Nogales · Ormachea · Prado

cedra
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL
DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO

**Enfoques, perspectivas
y situaciones**



Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA / Pérez Sáinz, Juan Pablo; D’Amico, Victoria; Pautassi, Laura; Tapia, Luis; Escóbar de Pabón, Silvia; Welschinger, Nicolás; Nogales M., Neyer; Ormachea Saavedra, Enrique; Prado Salmón, Fernando.

Enfoques, perspectivas y situaciones / Pérez Sáinz, Juan Pablo; D’Amico, Victoria; Pautassi, Laura; Tapia, Luis; Escóbar de Pabón, Silvia; Welschinger, Nicolás; Nogales M., Neyer; Ormachea Saavedra, Enrique; Prado Salmón, Fernando. / 2020

Serie: Desigualdades y pobreza multidimensional

La Paz: CEDLA, junio de 2020; 248 p.

I. t.

II. s.

DESCRIPTORES TEMÁTICOS

<DESIGUALDAD> <DESIGUALDAD SOCIAL> <CLASE SOCIAL> <DIFERENCIACIÓN SOCIAL> <POBREZA> <POBREZA MULTIDIMENSIONAL> <DESARROLLO> <AGENDA DE DESARROLLO> <HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL> <DERECHOS HUMANOS> <DERECHOS COLECTIVOS> <IGUALDAD SOCIAL> <POLÍTICAS PÚBLICAS> <POLÍTICA DE DESARROLLO> <POLÍTICA SOCIAL> <RIQUEZA> <INGRESOS> <DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO> <CONDICIONES DE VIDA> <ACUMULACIÓN> <ENFOQUE DE GÉNERO> <DERECHOS DE LA MUJER> <EXCEDENTE ECONÓMICO> <DISTRIBUCIÓN> <REDISTRIBUCIÓN> <CONFLICTO> <EMPLEO> <MERCADO LABORAL> <DERECHOS LABORALES> <RECURSOS> <OPORTUNIDADES> <PODER> <POLÍTICA> <DEMOCRACIA> <PARTICIPACIÓN SOCIAL> <ORGANIZACIONES SOCIALES> <POLÍTICA EDUCACIONAL> <BRECHA DIGITAL> <DESIGUALDAD DIGITAL> <DESARROLLO AGRÍCOLA> <POLÍTICA AGRARIA> <CAMPEÑOS> <POBLACIÓN RURAL> <TRABAJADOR AGRÍCOLA> <PLURIACTIVIDAD> <SECTOR AGROPECUARIO> <MIGRACIÓN> <URBANIZACIÓN> <POLÍTICAS URBANAS> <GASTO SOCIAL> <PROGRAMA SOCIAL> <DESARROLLO SOSTENIBLE> <MEDIO AMBIENTE> <EFECTOS SOCIOAMBIENTALES> <RÉGIMEN HÍDRICO>

DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS

<AMÉRICA LATINA> <ARGENTINA> <BOLIVIA> <URBANO> <RURAL> <TIPNIS> <SANTA CRUZ> <REGIÓN METROPOLITANA> <SANTA CRUZ DE LA SIERRA> <COTACA> <LA GUARDIA> <EL TORNO> <WARNES> <PORONGO> <COLPA BÉLGICA>

©2020, CEDLA

Primera edición

Depósito legal:

ISBN:

Director ejecutivo: Javier Gomez Aguilar

Producción editorial: Unidad de Comunicación y Gestión de Información (CEDLA)

Edición: Patricia Montes R.

Diseño y armado: Jorge Olmos Durán

Impresión:

Editorial CEDLA: Achumani, Calle 11 N° 100
Entre García Lanza y Alexander
Telfs. 2794740 / 2799848 / 2791075
E-mail: info@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz – Bolivia

Este documento fue elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y cuenta con el valioso apoyo de la Embajada de Suecia, en el marco del Programa: “CEDLA, Enhanced Knowledge for Action: MPDA and the Sustainable Use of Natural Resources”.

Las opiniones y orientación presentadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente son compartidas por la institución o agencia que ha apoyado este trabajo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

Contenido

Presentación	5
Introducción	
<i>Silvia Escóbar de Pabón</i>	7

Enfoques y perspectivas

Los retos analíticos de las desigualdades. Reflexiones desde América Latina	
<i>Juan Pablo Pérez Sáinz</i>	17
La construcción de las desigualdades como objeto de investigación para la producción de políticas públicas	
<i>Victoria D'Amico</i>	43
Convergencias y divergencias en torno a la pobreza en América Latina. Un marco interpretativo desde el enfoque de género y derechos	
<i>Laura Pautassi</i>	59
Poder y voz: sujetos y organizaciones	
<i>Luis Tapia</i>	83

Procesos y situaciones de la desigualdad

Desigualdad de excedente en el mercado de trabajo: condiciones de explotación y precariedad laboral en Bolivia	
<i>Silvia Escóbar de Pabón</i>	103

La emergencia de la cuestión digital: de la perspectiva de la brecha a la desigualdad digital <i>Nicolás Welschinger</i>	137
Políticas públicas y diferenciación social campesina: el caso de las políticas campesinas de riego, mecanización y seguro agrario durante el Gobierno del MAS <i>Neyer M. Nogales</i>	157
Poder, voz y representación: clases sociales y organizaciones agrarias en Bolivia <i>Enrique Ormachea Saavedra</i>	187
Efectos socioambientales de los nuevos modelos de urbanización impulsados por el capital inmobiliario. El caso de la Región Metropolitana Cruceña <i>Fernando Prado Salmón</i>	217

Presentación

Para el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) es grato presentar este segundo número de la Serie Desigualdades y Pobreza Multidimensional: *Enfoques, perspectivas y situaciones*, resultado del análisis y reflexiones efectuadas por investigadores de la región y del país que han instalado estas temáticas como cuestiones centrales de la producción de conocimiento para la comprensión de la realidad social latinoamericana.

En las últimas décadas han primado los abordajes que ponen énfasis en la medición y descripción de la pobreza monetaria y, excepcionalmente, en el análisis de las características particulares de las relaciones sociales que producen y reproducen la pobreza no solo de forma masiva, sino cada vez con mayor intensidad. De hecho, el estudio *Desigualdades y Pobreza en Bolivia: una perspectiva multidimensional*, editado por el CEDLA en 2019, ha demostrado que el 60% de la población del país se ve afectada por la pobreza más allá del ingreso, considerando dimensiones vinculadas con recursos monetarios y no monetarios, oportunidades, poder y voz y seguridad humana. Esta serie busca, expresamente, profundizar en los factores explicativos de estas problemáticas, cuyos rasgos son compartidos por otros países en la región. El interés específico es identificar y analizar los mecanismos a partir de los cuales se enlazan estructuras, políticas y sujetos, así como las formas en las que se producen y reproducen las relaciones de poder y de desigualdad y, con ello, la pobreza.

Los artículos reunidos en este texto abordan, por una parte, los retos analíticos para la comprensión del problema de las desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales, cuyas consecuencias están cada vez más a la vista y se manifiestan en una fragmentación y diferenciación social crecientes que llevan al empobrecimiento de la población. Por otra, analizan situaciones concretas en las que se materializan las múltiples desigualdades y su relación con las estructuras, procesos y sujetos que las crean y reproducen. Desde ambas aproximaciones, se ha buscado relacionar el análisis, la interpretación y la valoración de los problemas con sus implicaciones para las políticas públicas, para avanzar en la transformación social con una perspectiva de justicia, igualdad sustantiva y verdadera integración social.

El lector encontrará una pluralidad de enfoques, problemas y niveles de análisis, así como convergencias en torno al papel de los Gobiernos y las cuestiones que deberían formar parte de una agenda pública de debate, para impulsar la participación de la sociedad civil organizada en las decisiones que se requieren para la mejora sostenible de las condiciones de vida en nuestros países. Esperamos que las discusiones realizadas aporten en esa línea y, al mismo tiempo, promuevan el interés por avanzar en nuevas investigaciones que profundicen en el conocimiento y promuevan espacios públicos de análisis sobre una temática de gran relevancia en la actualidad.

Agradecemos a los investigadores que, con su generoso esfuerzo, han hecho realidad esta publicación de autoría colectiva, cuyos artículos fueron elaborados entre septiembre y diciembre de 2019. También a Silvia Escóbar, Walter Arteaga y Giovanna Hurtado, quienes tuvieron a su cargo la coordinación general y la preparación de los textos para su edición y publicación.

Javier Gómez Aguilar
**Director Ejecutivo
del CEDLA**

Introducción

La producción y reproducción de múltiples desigualdades forma parte constitutiva del núcleo de problemas que llevan a los procesos de empobrecimiento de gran parte de la población y que, en esos términos, implican el cuestionamiento de la legitimidad de los sistemas económicos, sociales y políticos en nuestras sociedades. En esta perspectiva, las relaciones económicas en el capitalismo son fundamentales para entender dichos fenómenos, atendiendo a la mercantilización de todos los ámbitos de la vida social, las tensiones entre la lógica del capital y el bienestar, los intereses contradictorios entre el capital y el trabajo, las múltiples discriminaciones y exclusiones en el acceso al poder y a los medios que posibilitan la reproducción social.

Estos procesos, que han sido profundizados por las políticas neoliberales y convencionales aplicadas en América Latina, obligan a reflexionar y debatir sobre cómo transformar esta realidad con otros paradigmas, perspectivas y formas de intervención de los sujetos colectivos para la construcción, desde abajo, de un modelo diferente de Estado y de sociedad. Es a este propósito al que busca contribuir la serie Desigualdades y Pobreza Multidimensional del CEDLA, y que ha destinado su segundo número a la discusión de *Enfoques, perspectivas y situaciones* desde una mirada latinoamericana.

* Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, miembro del equipo de empleo, seguridad social y pobreza multidimensional.

La primera parte del número está dedicada a la discusión de los desafíos teóricos y analíticos para el conocimiento de la realidad social desde las múltiples dimensiones de la desigualdad, reconociendo su centralidad para el debate político e intervenciones públicas con un horizonte de justicia e integración. En la base de toda desigualdad subyace una relación de poder y toda relación social es expresión de poder, nos dice Juan Pablo Pérez Sáinz y, en este entendido, propone recuperar dos preguntas básicas para avanzar en la reflexión: desigualdad de qué y desigualdad entre quiénes. Es decir, de qué campo de desigualdad y de cuál recurso, material o simbólico, se está hablando y quiénes son los sujetos sociales que se lo disputan. En su artículo “Los retos analíticos de las desigualdades. Reflexiones desde América Latina” el autor plantea que, dada la multiplicidad de desigualdades, cualquier discusión debe ubicarse en un campo u objeto de análisis concreto. Propone, específicamente, situarse en el campo de las desigualdades de excedente o de la disputa por la generación y apropiación del excedente. Por un lado, el de las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo, que se materializan en el mercado laboral y, por otro, el de las condiciones de acaparamiento de las oportunidades de acumulación, que se materializan en otros mercados básicos, como el de la tierra o el de capitales. Si bien la disputa es entre clases sociales —capital y trabajo— y fracciones de la clase propietaria, considera necesario que el análisis y la reflexión tomen en cuenta el desarrollo de los soportes de individualización; en concreto, la ciudadanía social y los procesamientos de las diferencias.

“La construcción de las desigualdades como objeto de investigación para la producción de políticas públicas” es la reflexión a la que nos acerca el artículo de Victoria D’Amico. Partiendo de la definición de las sociedades como un sistema de posiciones jerarquizadas que distribuyen de manera más o menos desigual el acceso a los bienes socialmente disponibles, y de la definición de justicia sobre la cual opera la categoría de desigualdad con la que investigamos, considera importante distinguir entre dos paradigmas que organizan nuestros modos de entender y abordar las desigualdades. Uno, el de igualdad de oportunidades, que entiende las diferencias entre individuos como resultado del logro, la capacidad o el éxito individual en el curso de la vida. Otro, el de igualdad de posiciones en la estructura social, que tiene una mirada relacional del poder y entiende que la posibilidad de movilidad de los individuos sólo se puede garantizar con una distancia menos amplia entre ellos. La autora reflexiona en torno a la manera en que enfoques que tienen representaciones

opuestas sobre la realidad social se vinculan con intervenciones públicas distintas. El primero, liberal, pone el foco en los resultados y no en las causas de la desigualdad, y se vincula a un tipo de intervenciones orientadas a la redistribución, sobre todo de ingresos. El segundo, radical —siguiendo la línea de Pérez Sáinz—, focaliza en los mecanismos de generación, apropiación y distribución del excedente en los mercados básicos y, por tanto, en cuestiones centrales que explican las desigualdades persistentes. Concluye señalando que este enfoque resulta muy productivo para proponer formas de intervención social orientadas a una sociedad más igualitaria, tanto desde la perspectiva de clases sociales como de género.

En su artículo “Convergencias y divergencias en torno a la pobreza en América Latina. Un marco interpretativo desde el enfoque de género y derechos”, Laura Pautassi entrega un marco de interpretación del problema desde el enfoque de derechos y de género, para luego revisar el campo de la política pública y sus resultados en términos de las desigualdades. Analiza las particularidades de la institucionalidad regional junto al incremento en paralelo de múltiples violencias de género, desigualdades estructurales y condiciones de pobreza, con exclusiones que cuestionan la efectividad de las respuestas estatales. Remite a las recurrentes movilizaciones sociales lideradas por antiguos y nuevos actores de la sociedad civil y, en ese marco, reflexiona sobre los desafíos referidos a las conceptualizaciones tradicionales de lo público y lo privado, la relación Estado y sociedad, las competencias en torno a la distribución de los bienes públicos. Señala que las convergencias en las cuestiones explicativas sobre la persistente desigualdad regional se refieren al efecto del abandono de las instituciones públicas como estrategia central para impulsar el ejercicio de derechos de la ciudadanía. El reconocimiento de la titularidad de derechos habría pasado a ser simbólica y narrativa, en lugar de ser la fuente ineludible de obligaciones de los Estados para enfrentar las asimetrías entre todas las personas y en todos los campos de la sociedad. En este punto, vincula la reflexión con el enfoque de género como una herramienta conceptual y política que obliga a repensar todas las categorías y situar la desigualdad, la discriminación y el poder en el centro de todo debate. Y es aquí donde aparecen las divergencias, ya que no se considera la centralidad de la injusta división sexual y social del trabajo y del cuidado en la dinámica constitutiva de la desigualdad, ni se reconoce la deuda social con las mujeres. Por último, se refiere a los elementos centrales que requiere la construcción de una agenda de desarrollo que incorpore efec-

tivamente un enfoque de género y de derechos, bajo la convicción de que la sustentabilidad debe estar dada por el respeto a la diversidad y por garantías en torno a la igualdad y la equidad de género.

La primera parte de esta publicación concluye con una reflexión sobre el poder y la voz —definidos como un conjunto de fuerzas de producción y reproducción del orden social que los sujetos reciben, recrean y cambian—, que juegan un papel central tanto en la permanencia como en la transformación de las desigualdades estructurales, ya sea favoreciendo y legitimando la concentración del poder político, ya ejerciendo crítica y fiscalización social. En su artículo “Poder y voz: sujetos y organizaciones”, Luis Tapia hace un abordaje conceptual de la constitución de sujetos y organizaciones, centrándose en sujetos colectivos que configuran organizaciones de la sociedad civil desde diferentes posiciones en la estructura económico-social y en las estructuras políticas. En este marco, reflexiona en torno a la dominación estatal sobre la sociedad, al poder de algunas organizaciones de la sociedad civil sobre otras y, en algunos casos, a su capacidad de influencia sobre el Estado. Subraya que la voz colectiva, inscrita en unas relaciones de poder internas, contempla dos polos: uno que se identifica con los dirigentes, mientras que el otro lo hace con la voz colectiva compuesta de base deliberativa, para indicar las varias formas que tiene para expresarse. Asimismo, analiza el papel del Estado en la promoción selectiva de las voces de algunos núcleos de la sociedad civil. Por último, distingue diferentes tipos de voz y plantea que la pluralidad de voces limita la emergencia de relaciones de poder caracterizadas por la implantación de jerarquías, explotación, discriminación y dominación política, una cuestión central para el debate renovado e impostergable en nuestras sociedades.

En la segunda parte, se analizan procesos y situaciones respecto a campos concretos de desigualdad para conocer los mecanismos a partir de los cuales se enlazan estructuras, políticas y sujetos, así como las formas en las que se producen y reproducen las relaciones de poder y de desigualdad y, con ello, la pobreza. En esta parte está el artículo de mi autoría, “Desigualdad de excedente en el mercado de trabajo: condiciones de explotación y precariedad laboral en Bolivia”, que entrega un análisis sobre cómo esta desigualdad se materializa específicamente en las condiciones de explotación de los trabajadores y su relación con los procesos de precariedad laboral, en el contexto de las estrategias globales desarrolladas por el capital en las últimas décadas. Se lleva adelante

un recuento histórico de las dinámicas de reconversión del régimen de acumulación en el país, de la apertura económica y su papel en la globalización, de la desregulación de las relaciones laborales, la reestructuración productiva y la flexibilización laboral, destacando sus consecuencias en la crisis sindical y en el debilitamiento de la acción colectiva de los trabajadores, entre otras cuestiones relevantes para comprender el problema de la apropiación desigual de la riqueza generada en la producción. A continuación, el punto central de la discusión es la nueva correlación de fuerzas entre las clases, que lleva a desmantelar los derechos alcanzados por los trabajadores asalariados mediante mecanismos de flexibilización que amplían los límites de la explotación, profundizando las grandes asimetrías en la apropiación del excedente a favor del capital. Se muestra un campo de desigualdades con dinámicas de poder y de conflicto, así como formas de intervención estatal que institucionalizan estas modificaciones, debilitando la organización de los trabajadores y su capacidad de respuesta colectiva. Puesto que lo que está en juego son las condiciones de producción y apropiación del excedente, que permiten al capital concentrar una porción cada vez mayor del producto social en relación con el trabajo, se presentan indicadores agregados que dan lugar a explicar el constante deterioro de las condiciones laborales y la generalización de la precarización del trabajo asalariado, con sus particularidades en el país. Finalmente, se reflexiona sobre las consecuencias de estas transformaciones en la profundización de la pobreza multidimensional y en el deterioro de las condiciones de reproducción social de los trabajadores, señalando los desafíos que estos tienen como clase para transformar dicha realidad social.

Nicolás Welschinger considera que, en las últimas décadas, la noción de desigualdad ha ido adquiriendo cada vez mayor centralidad en el debate, mientras se han ido multiplicando y diversificando sus sentidos, a tal punto que podríamos sostener la existencia de una disputa interpretativa por definir qué entendemos y teorizamos como desigualdades. En su artículo “La emergencia de la cuestión digital: de la perspectiva de la brecha a la desigualdad digital”, se interesa por la cuestión digital como una dimensión específica de la desigualdad que ha ganado relevancia en los últimos años y que, comprendida en términos de “brecha digital”, se ha ido configurado como un problema social del que deben ocuparse las políticas públicas, involucrando al sistema educativo. Sitúa su reflexión en el marco de los debates e iniciativas a nivel internacional, regional y de la experiencia argentina. Luego avanza en una crítica a la perspectiva domi-

nante, que considera esta cuestión como un problema de *acceso* a tecnologías digitales (brecha de primer orden) y no como una cuestión de desigualdad digital, aun cuando existe un reconocimiento matizado de diferentes tipos de usos (brecha de segundo orden), y la exploración de las motivaciones, habilidades y compromiso en un discurso que se centra en la inclusión digital (brecha de tercer orden). Considera que existe consenso en que hay un déficit de conceptualización, medición y esquemas interpretativos en este campo. Incluso los recientes estudios especializados vienen demostrando que las diferencias en las habilidades digitales no alcanzan para explicar los distintos resultados a que los mismos usos pueden conducir: usuarios con el mismo bagaje sociocultural y económico y las mismas habilidades digitales obtienen provechos y consiguen recursos diferentes (aumentar sus ingresos, mejorar su rendimiento educativo, conseguir trabajo) a partir del mismo uso de las tecnologías. Por tanto, propone impulsar una perspectiva relacional en el análisis de la desigualdad digital, atendiendo las tramas y las relaciones entre los actores comprometidos, y que no se concentre únicamente en el uso y acceso a la tecnología; es decir, que se pueda ver estos procesos con un criterio distinto al de la posesión física o propiedad de las tecnologías. Concluye afirmando que el abordaje relacional de la desigualdad digital es una tarea imperiosa ante el advenimiento de formas de valorización del capital que demandan cada vez más la explotación de estas habilidades y saberes.

Reflexionando sobre las “Políticas públicas y diferenciación social campesina: el caso de las políticas campesinas de riego, mecanización y seguro agrario durante el Gobierno del MAS”, Neyer Nogales revisa en su artículo las políticas del Gobierno del MAS en las áreas de riego, mecanización y seguro agrario, consideradas de primera importancia para el campesinado, buscando analizar la manera en que han impactado sobre los diferentes estratos campesinos. Con un enfoque que remite a los procesos de diferenciación social campesina como resultado de la creciente mercantilización que tiene lugar en este grupo, distingue los estratos campesinos a partir de su nivel de tenencia de la tierra y de la capacidad de reproducción de su fuerza de trabajo en la actividad agrícola, de la existencia y del tipo de actividades extraparcarias que realizan, y de la contratación de mano de obra asalariada. El análisis muestra cómo, lejos de lograr la revolución productiva que se proponían, las políticas aplicadas llevaron a la reproducción de desigualdades persistentes y a una participación campesina cada vez menos importante en la producción de alimentos.

Es decir, las acciones gubernamentales tendieron a reforzar el carácter de subsistencia de la producción de los estratos inferiores del campesinado, de manera que ya no pueden sustraerse de las actividades extraparcerarias. En este sentido, el autor plantea que el conocimiento de la dinámica económica y social campesina obliga a considerar la heterogeneidad del campesinado como un aspecto sustantivo para una adecuada comprensión del problema y sus inferencias para la política pública.

En su artículo “Poder, voz y representación: clases sociales y organizaciones agrarias en Bolivia”, Enrique Ormachea analiza las razones por las que ciertas clases sociales y fracciones de clase agrarias en Bolivia tienen hoy más “poder y voz” y, en consecuencia, capacidades y posibilidades diferentes de expresar intereses y de influir en decisiones. A partir de la identificación de los procesos de conformación de organizaciones gremiales y sindicales propias del desarrollo de la agricultura capitalista en el país, centra su análisis en las transformaciones actuales de las organizaciones comunales y sindicales campesinas, así como en la emergencia de nuevas expresiones organizativas en las comunidades debido a la presencia de un campesinado cada vez más mercantil y más diferenciado socialmente, para luego reflexionar sobre los fenómenos que explican el control de las organizaciones campesinas por parte de los campesinos ricos. Además, teniendo en cuenta que el país ha sido gobernado durante 14 años por un partido político conformado sobre la estructura sindical campesina —fundamentalmente cocalera—, se detiene en el análisis de los tipos y fracciones clasistas de campesinos que conformaron el denominado “instrumento político”, para entender cómo los campesinos ricos terminaron siendo los principales beneficiarios de las políticas públicas agropecuarias orientadas al “campesinado”, pero, también, cómo su Gobierno concluyó privilegiando una alianza con la gran burguesía agroindustrial, irónicamente promovida por las dirigencias controladas por campesinos ricos sin la menor oposición de las organizaciones sindicales campesinas.

Como otros países de la región, Bolivia vive una nueva forma de expansión urbana en este siglo XXI, sin que ni los Gobiernos ni los ciudadanos hayan asumido esa nueva realidad. En un novedoso artículo, “Efectos socioambientales de los nuevos modelos de urbanización impulsados por el capital inmobiliario. El caso de la Región Metropolitana Cruceña”, Fernando Prado Salmón reflexiona sobre las consecuencias socioambientales ocurridas a partir del intenso y ex-

tendido proceso de urbanización impulsado por el capital inmobiliario. Este fenómeno, que se presenta en diferentes ámbitos geográficos del país, es visto desde la Región Metropolitana Cruceña, la más grande y la más dinámica del país, pero también la más conflictiva y la que está bajo mayor riesgo ambiental por sus dimensiones, por la ausencia de Estado, por la agresividad de su capital inmobiliario y por la fragilidad socioambiental de su territorio. En este contexto, señala que cuando se habla de medio ambiente también se hace referencia a los efectos que sobre este producen otras acciones que no son estrictamente ambientales. Son los llamados factores causales explicativos, que es necesario abordar. El autor analiza algunos de estos factores, mostrando una realidad que se caracteriza por un “urbanismo desregulado” y por la ausencia de Estado. Nada se ha legislado sobre plusvalía y especulación, sobre expropiación, sobre políticas impositivas que den fluidez al mercado del suelo, sobre acceso al suelo urbano para la población de bajos ingresos y tantos otros temas referidos al suelo urbano y al territorio. En este contexto, reflexiona sobre la fragilidad socioambiental del territorio frente a la cual las acciones antrópicas deberían ser muy cuidadosas, algo que no se ha dado. Si a esa fragilidad se suman los nuevos asentamientos humanos —con una marcada segregación socioespacial, en intervenciones millonarias altamente agresivas hacia el medio ambiente—, nos encontramos con efectos socioambientales que inciden profundamente, y de manera desigual, en la vida cotidiana de los habitantes. Es sobre estos últimos efectos que este artículo profundiza.

Nuestros lectores quedan invitados a asomarse a estos artículos, y a reflexionar sobre las causas, procesos y efectos que perpetúan las desigualdades, tanto en nuestro país como en la región. Esta reflexión tiene como perspectiva el debate en torno a la transformación de los sistemas económicos, sociales y políticos que generan las desigualdades ■

Enfoques y perspectivas

Los retos analíticos de las desigualdades. Reflexiones desde América Latina

Introducción

Hace algunos años, la problemática de las desigualdades vivió su momento de gloria, aunque no hay nada glorioso en la desigualdad. Las reflexiones al respecto han menguado, aunque, desgraciadamente, la problemática ha sido, es y seguirá siendo central para entender nuestras sociedades. Aprovechando que ya no hay urgencias dictadas por la coyuntura, merece la pena reflexionar de manera más pausada sobre los grandes retos analíticos que implica abordar dicha cuestión. Este es el objetivo del presente texto, que intenta esbozar algunos de esos desafíos interpretativos tomando como referente a América Latina.

Dado que en la base de toda desigualdad subyace una relación de poder y que toda relación social es expresión de poder¹, es necesario retomar las dos preguntas básicas que planteó Bobbio (1993) tiempo atrás: desigualdad de qué y desigualdad entre quiénes². Es decir, de qué campo de desigualdad y de cuál recurso —material o simbólico— se está hablando y

* Sociólogo e investigador de FLACSO Costa Rica.

1 Recuérdese la sentencia de Dahrendorf (1983: 74): "sin poder no hay sociedad".

2 Sen (1995), en su conocido texto sobre desigualdad, argumenta convincentemente la necesidad de plantearse la pregunta de desigualdad "de qué", pero obvia el segundo interrogante ya que, desde su óptica liberal, los individuos son los sujetos a privilegiar.

quiénes son los sujetos sociales que se lo disputan. La primera pregunta plantea algo fundamental: no tiene mucho sentido hablar de desigualdad, a no ser que sea a un alto nivel de abstracción, y que hay que referirse a desigualdades en plural. Tampoco ayuda mucho al análisis añadir adjetivos genéricos y hablar de desigualdad económica, social o cultural. Sí sería pertinente remitir a desigualdades económicas, sociales o culturales. Es decir, hay multiplicidad de desigualdades y, por tanto, cualquier reflexión debe ubicarse en un campo concreto.

Esto supone una limitación insoslayable, pero también necesaria. En nuestro caso, lo hacemos desde el objeto de nuestro análisis durante los últimos años: las desigualdades de excedente. Por ellas entendemos los campos donde se disputan las condiciones para la generación y apropiación del excedente. Es decir, no se trata de analizar los mecanismos por los cuales tal excedente se produce y se apropia. Estas problemáticas se ubicarían en las esferas de la producción y de la circulación³, mientras que las condiciones se ubican, según nuestra propuesta, en dos campos de desigualdad: el de las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo que se materializa en el mercado de trabajo y el de las condiciones de acaparamiento de las oportunidades de acumulación que se expresan en otros mercados básicos, como el de la tierra o el de capitales. Estos son campos donde la disputa se da entre clases sociales: entre capital y trabajo y entre distintos tipos de propietarios. Pero la pugna, como se argumentará más adelante, incorpora también a los individuos y a los denominados pares categoriales. Esta pluralización de sujetos implica que, junto a los dos campos mencionados, el análisis de las desigualdades de excedente debe tomar en cuenta el desarrollo de los soportes de individualización —y, en concreto, la ciudadanía social— y los procesamientos de las diferencias (Pérez Sáinz, 2014 y 2016).

Ambas cuestiones —desigualdad de qué y entre quiénes— estructuran los dos apartados del presente texto, que se complementarán, además de esta breve introducción, con algunas reflexiones a título de cierre que recapitulan los principales retos analíticos identificados.

3 Estos fueron los objetos de reflexión de Marx en *El Capital*, una obra en la que aparece solamente cuatro veces el término 'desigualdad' (Zamora, 2019).

Desigualdad de qué: campos, recursos y poder

Al precisar el tipo de desigualdad, se ubica un campo y, por tanto, una cierta mirada sobre la sociedad. Así, cuando se señala que América Latina es la región más desigual del planeta —lo cual se ha convertido en un tópico—, se está hablando de desigualdades de ingresos y, en concreto, de los hogares por la fuente de información privilegiada. Esta es la mirada predominante que tenemos en la región y que nos ha impuesto el orden (neo)liberal. No obstante, presenta varios inconvenientes.

Primero, al focalizarse en el hogar, se observa la redistribución. Es decir que ya ha habido una distribución previa —que se acepta y que acaece en ciertos mercados— cuya naturaleza veremos más adelante. Está implícito el argumento de que las “fuerzas del mercado” han actuado virtuosamente y, de esta manera, no se discute la distribución primaria, que acaba siendo aceptada como natural. La distribución funcional del ingreso remite a esta esfera primaria, pero es una metodología sospechosamente marginada en América Latina, como ha señalado Lindenboim (2008). Desde esta perspectiva analítica, en el caso de Bolivia para 2016, los trabajadores obtuvieron el 29% del ingreso de producción (apenas 2,5 puntos porcentuales más que en 2006), mientras que el capital se apropió de la mitad (51%) y el resto quedó en manos del Estado (Escóbar *et al.*, 2019: 132). Esta óptica responde a la redefinición del *locus* de la cuestión social que ha operado el orden (neo)liberal.

Un segundo inconveniente del enfoque (neo)liberal es que el ingreso es un resultado y, por tanto, no nos enfocamos sobre las causas de las desigualdades; nos arriesgamos, pues, a tener una comprensión superficial del fenómeno. No hay que olvidar que la forma monetaria de esa desigualdad tiende a mixtificar esos procesos a través de su abstracción. Pero el problema es más complejo, ya que el ingreso familiar no es más que la sumatoria de un conjunto de ingresos: ingresos laborales (salariales y no salariales) y no laborales (distintos tipos de rentas y transferencias privadas y públicas). Por consiguiente, tenemos una amalgama de distintas desigualdades (múltiples “de qué”) y, por tanto, desigualdad de ingresos entre hogares es, en el fondo, un falso “de qué”. Puede ser que, respecto a ciertos tipos de ingresos, la desigualdad haya disminuido, pero que, en relación a otros, haya aumentado. Por eso resulta pertinente preguntarse desigualdad “de

qué”, intentando precisar lo mejor posible de qué fenómeno estamos hablando. Amalgamar a través del ingreso familiar genera más confusión que clarificación.

No obstante, ha habido intentos por superar este inconveniente descomponiendo el ingreso familiar e identificando sus distintas fuentes. Al respecto, un ejercicio interesante es el realizado por López-Calva y Lustig (2010), porque remite a la explicación que dan estos autores del descenso de las desigualdades de ingreso entre hogares de los países de la región durante la primera década del siglo actual, según la cual habría dos causas fundamentales para tal disminución. Por un lado, se habría cerrado la brecha en términos de salario por hora entre trabajadores más calificados y menos calificados. El factor principal de tal cierre habría sido el decrecimiento de las retribuciones a la educación, sin olvidar factores institucionales. Por otro lado, se habría dado importantes transferencias no laborales a los hogares, entre las que destacarían las denominadas “condicionadas”, que son el eje vertebral de las políticas actuales de reducción de la pobreza. De esta manera, el análisis se distancia del hogar y profundiza en procesos generadores. La cuestión deja de ser metodológica y deviene en interpretativa porque depende de cómo se analiza la evidencia encontrada, lo cual remite —como apreciaremos más adelante— a la respuesta a la segunda pregunta: desigualdad entre “quiénes”.

Al descomponer el ingreso familiar, también se descompone el “de qué”, que ahora remite a dos desigualdades. La primera, claramente ubicada en la esfera redistributiva, tiene que ver con el gasto social y el papel redistributivo del Estado, en este caso a través de los programas de transferencias condicionadas. La segunda remite a las desigualdades de los ingresos del trabajo. Esta es, justamente, una de las dos estructuras de ingreso que plantea Piketty⁴ para analizar las desigualdades. En este sentido, el planteamiento del autor galo en términos de los factores que inciden (educación, tecnología e instituciones) se enmarca plenamente en esta misma tradición analítica. Pero Piketty plantea la existencia de una segunda estructura, lo cual resulta relevante para el siguiente punto.

El tercer inconveniente de esta mirada predominante tiene que ver con lo que nos dice el coeficiente de Gini, que es el indicador más utilizado en la región

4 En el ejercicio que realizamos en el presente texto, consideramos insoslayable considerar a Piketty (2014) por la incidencia que ha tenido su propuesta.

para estimar la distribución de ingresos entre hogares. Aplicar este coeficiente parece congruente con la naturaleza de la desigualdad, ya que refleja un juego de suma cero⁵. Lo que gana un decil o varios deciles lo pierden otro u otros deciles. El problema es la fuente de información: las encuestas de hogares, que no captan a los miembros de las élites, que son quienes detentan el poder. Su pequeño peso hace que la probabilidad de ser incorporados en la muestra sea ínfima; además, suelen ser reacios a ser entrevistados y, si lo permiten, es razonable pensar que no reportarían en su verdadera magnitud los ingresos de origen no laboral. Se está, pues, ante un problema de truncamiento de información en la cola derecha de la distribución de ingresos, es decir de los ingresos más altos (Székely y Hilgert, 1999; Cortés, 2001). De modo que las élites y su poder no entran en el análisis.

Con esta carencia fundamental, ¿podemos afirmar que las desigualdades descienden, se mantienen o se incrementan? La pregunta es totalmente pertinente ya que, en estos últimos tiempos, se ha configurado cierto sentido común respecto a que las desigualdades de ingreso descendieron en la mayoría de los países de la región durante la primera década del presente siglo⁶.

En este sentido, la consideración de una segunda estructura de ingresos —la del capital— resulta pertinente, ya que ahí se capta una parte significativa de los ingresos de las denominadas élites. Al respecto, Piketty propone trabajar con datos fiscales referidos a los impuestos; esta sería, en nuestra opinión, la gran contribución metodológica del autor galo⁷. En su texto hace referencia a dos estudios previos sobre América Latina que se realizaron a partir del *The World Top Incomes Database*. Así, en Argentina la participación en el ingreso del percentil superior (el 1%) pasó del 12,4% en 1997 al 16,8% en 2004; y en Colombia, entre 1993 y 2010, ese mismo percentil ha mantenido una participación del 20,5% del ingreso bruto (Gómez Sabaíni y Rossignolo, 2015: 90 y 96)⁸. Una metodología similar se ha aplicado en Uruguay entre 2009 y 2011: el 1% ha captado alrededor del 12% del ingreso nacional (Burdín, Esponda y Vigorito, 2015: cuadro III.11).

5 Se suele señalar que este coeficiente capta bien la parte media de la distribución de ingresos, pero que otros indicadores son más adecuados para otras partes de la distribución: el índice de Theil para los ingresos altos y el logaritmo de la varianza para los bajos.

6 Justamente López-Calva y Lustig y otros autores asociados a ellos son los que con más ahínco han defendido esta posición.

7 Habría que ver en cuántos países de la región está disponible este tipo de información para su procesamiento y análisis.

8 El análisis de Argentina fue hecho por Alvaredo y el de Colombia, por este mismo autor y Londoño.

Un estudio de características parecidas se ha llevado a cabo en Chile: el 1% más rico se ha apropiado, en promedio, del 30,5% del ingreso total de ese país durante el período 2005-2010 (López *et al.*, 2013: tabla 13). Más recientemente se ha estimado que en Brasil, entre 2006 y 2012, el percentil superior ha acaparado en torno al 25% del ingreso total (Medeiros *et al.*, 2015: 18).

Esta evidencia sugiere que el descenso de las desigualdades de ingreso en la región durante la primera década del siglo actual habría sido de menor cuantía (Gómez Sabaíni y Rossignolo, 2015). Y lo más importante desde nuestra perspectiva: no parece que el poder de los de “arriba” haya sido menoscabado, sino todo lo contrario.

Un segundo grupo de retos analíticos tiene que ver con los recursos en disputa. Desde nuestra propuesta de desigualdades de excedente, la mirada se enfoca —de manera inequívoca— en la distribución, entendida según dos campos: el de condiciones de explotación de la fuerza de trabajo y el de condiciones de acaparamiento de oportunidades de acumulación. Esta distinción es tributaria de la propuesta analítica de Tilly (1999), quien probablemente sea el autor que más ha revitalizado el enfoque radical sobre desigualdades⁹. Estos dos campos se materializan en los denominados mercados básicos: el primero, en el mercado laboral y el segundo, en el de tierra y en el de capitales. En ellos se intercambia lo que Polanyi (1992) calificó como “mercancías ficticias”¹⁰. Este adjetivo responde al hecho de que si el respectivo mercado actúa de manera autoregulada se transforma —según la expresión del economista húngaro— en un “molino satánico” que acaba destruyendo la correspondiente mercancía. Para este autor, no se está ante mercancías reales que se producen únicamente para la venta, como exige el mercado autoregulado. El trabajo está ligado intrínsecamente a la actividad y a la vida humana, a la tierra y a la naturaleza; el dinero es un símbolo de poder de compra generado a través de instituciones bancarias y estatales. Pero el orden (neo)liberal ha supuesto, en muchos aspectos, la desregulación de estos mercados básicos, lo que ha conllevado a la metamorfosis de estas mercancías ficticias.

9 No obstante, nos distanciamos de este autor porque el *locus* de nuestra reflexión son los mercados básicos y no las organizaciones.

10 Hay otro recurso básico que cada vez deviene más importante: el conocimiento, al que habría que ver si se le puede dar el tratamiento analítico de mercancía ficticia.

Así, en relación al mercado de trabajo, el fenómeno que lo caracteriza actualmente es la precarización de las relaciones del trabajo asalariado. De las múltiples dimensiones que tiene este fenómeno, interesa destacar las estrategias empresariales ante el nuevo contexto de apertura comercial impuesta por los procesos de ajuste estructural y que constituyó su piedra angular. Ante la imposibilidad de seguir transfiriendo los costos salariales a los consumidores, como acaeció en el marco proteccionista de la industrialización sustitutiva de importaciones, se redefinió drásticamente la relación capital-trabajo. Dos han sido las estrategias seguidas, y están íntimamente ligadas: la externalización de ciertas tareas y funciones (normalmente intensivas en trabajo) que se realizaban dentro de las empresas, y su posterior subcontratación como actividades ajenas. La primera ha generado una fractura entre los trabajadores: entre un núcleo que normalmente permanece en la empresa originaria y que goza de ciertos derechos, y una periferia desprotegida socialmente (Iranzo y Leite, 2006). En este sentido, las antiguas barreras entre lo formal, como ámbito de empleos de calidad, y lo informal, como ámbito de trabajos precarios, tienden a difuminarse (Escóbar *et al.*, 2019: 125). Pero es más importante aun que la segunda estrategia, la de la subcontratación, supone que la relación entre empresa subcontratante y los trabajadores subcontratados pierde su carácter laboral para convertirse en una relación entre empresas. De esta manera se produce el fenómeno de la deslaboralización, en el que el derecho mercantil sustituye al laboral, mixtificando la relación entre capital y trabajo (Celis y Valencia Olivero, 2011).

En este sentido, se puede decir que ya no habría necesidad de regular la compra y venta de fuerza de trabajo porque la distinción entre la persona y su capacidad laboral —que es lo que constituye la mercancía ficticia— tiende a desaparecer. Esta metamorfosis, que tiene que ver con la mutación del mundo del trabajo, se inició en la década de 1980¹¹. Es como si ese trabajo asalariado altamente precarizado se hubiera convertido en trabajo por cuenta propia y, por tanto, ya no hubiera explotación, sino autoexplotación. De esta manera, el capital desaparece del escenario. Se ha pasado de un mundo de derechos, ligados al empleo formal, a un mundo de deberes donde empleabilidad y, so-

11 En el origen de esta transformación estuvo la obra de Hernando de Soto (1986), que fue promocionada con bombos y platillos en toda la región mediante el muy generoso apoyo de fundaciones norteamericanas neoconservadoras. Ante la inseguridad generada por la crisis de los años ochenta y la incertidumbre de salir de ella, el discurso de la "revolución informal" aparecía como un bálsamo profético.

bre todo, emprendedurismo, se convierten en los imperativos éticos. Así, si alguien —la minoría— consigue desarrollar exitosamente un emprendimiento, se confirma este fenómeno. Si se fracasa —que es el caso de la mayoría—, se argumenta que no hubo esfuerzo adecuado y suficiente. Se está, pues, ante una lógica circular que no falla porque tampoco acierta (Mayol, 2012: 141).

Se podría decir que esta metamorfosis, que lleva a cuestionar el carácter ficticio de la fuerza de trabajo, supone también cuestionar la naturaleza humana del trabajador o la trabajadora. Se trataría de una deshumanización del trabajo que recuerda al esclavismo, con la gran diferencia de que no existiría coerción porque dicho trabajo sería asumido por la propia persona.

También se ha producido una metamorfosis en el campo de acaparamiento de oportunidades de acumulación y, en concreto, del recurso tierra. Hay que buscar la clave en lo que hoy representa la principal dinámica de acumulación en el agro: el agronegocio. Gras (2013) la ha identificado por los siguientes elementos: (i) mayor integración de la cadena de valor, no solo en el sentido vertical (mayor articulación entre los eslabones), sino también en el horizontal, principalmente a través de la provisión de servicios empresariales y financieros, ampliando así la base de acumulación; (ii) orientación hacia el mercado global en detrimento del local y del nacional; (iii) intensificación del papel del capital en los procesos productivos agrarios; (iv) estandarización de las tecnologías utilizadas, con una intensificación en el uso de insumos de origen industrial y la generación de tecnologías basadas en la transgénesis (semillas)¹² que apuntan a reducir las especificidades biológicas y climáticas del agro, cuya optimización requiere de escalas cada vez mayores; y (v) el acaparamiento creciente de tierras, donde el capital financiero juega un papel clave.

Pero este papel se proyecta a los propios mercados financieros, donde se ha generado nuevos instrumentos cuyo factor fundamental es que, al término del contrato, no sea necesaria la entrega del activo (es decir, la producción real del cultivo acordada), sino el pago de la diferencia de precio entre el momento de la celebración del contrato y el del mercado cuando aquel finaliza. De esta manera, los grandes fondos buscan vender contratos antes de su vencimiento

12 En este punto, el agronegocio se articula y se sustenta en la revolución biotecnológica que, en este tipo de semillas para los principales cultivos (soja, maíz y algodón), está monopolizada por cuatro firmas globales: Monsanto, Dow, BASF y Dupont (Gras, 2013: 18).

para invertir en nuevos, generando una dinámica virtual que tiende a escindirse de la que sigue la producción real. Así, la tierra pierde su condición de mercancía ficticia y el capital, profundizando su dinámica de acumulación, opera una desnaturalización de la propia naturaleza.

Esta desnaturalización, sin embargo, va más allá del fenómeno del agronegocio, que es solo una manifestación de un proceso más amplio: el neoextractivismo. Como se ha señalado, el prefijo ‘neo’ remite a cuatro rasgos novedosos respecto a períodos previos: la visualización del agotamiento de recursos naturales no renovables clave para las sociedades modernas; el salto cualitativo de nuevas tecnologías en términos de depredación de la naturaleza; la transformación de bienes naturales básicos renovables (agua, bosques, etc.) en no renovables; la transformación de estos bienes (renovables y no renovables) en objeto de especulación financiera como *commodities* (Composto y Navarro, 2014).

En cuanto al mercado de capitales, integrante también del campo de acaparamiento de oportunidades de acumulación, hay que señalar que es de reciente data en la región. De hecho, esos mercados —que, en términos globales, solo adquieren importancia en las economías grandes de la región— comienzan a configurarse con la reforma financiera inscrita en los procesos de ajuste estructural. Aquí el fenómeno a relevar es el de la financiarización y la principal modalidad que ha asumido en América Latina. Nos referimos a la deuda pública como mecanismo clave de financiamiento del gasto público, ante la ausencia de estructuras tributarias robustas, basadas en la imposición directa. El pago de altos intereses, garantizados por superávits primarios, ha permitido a sus tenedores una importante acumulación que se ha visto aún más agrandada por tipos de cambios sobrevaluados. Esa conversión en moneda extranjera, especialmente dólares estadounidenses, ha supuesto en muchos casos la fuga de esos excedentes, mermando la capacidad de acumulación de la respectiva economía nacional. Estos fueron los casos de la Argentina de Menem y del Brasil de Cardoso y de los Gobiernos del PT (Basualdo, 2006; Boito, 2006; Medialdea García y Borges, 2013).

El tercer conjunto de retos analíticos tiene que ver con la problemática del poder como sustento de las desigualdades. Al contrario de la problemática de la pobreza, en que las carencias o su falta se definen respecto a estándares establecidos por expertos, las desigualdades son ineludiblemente relacionales, lo que implica que no se pueden obviar las problemáticas del poder y del conflicto.

No obstante, la concepción de poder no es única. Merece la pena, pues, referirse a la propuesta del PNUD (2010) que, además —según nuestro conocimiento— contiene la elaboración más lograda en términos del enfoque de capacidades de Amartya Sen, un autor de referencia insoslayable en este tipo de mirada. En este sentido la agencia, que supone la capacidad de los individuos de controlar su vida, tiene una proyección hacia la política en términos de poder. Este es entendido, en este caso, como la capacidad para influir en la asignación de recursos y protegerse de acciones arbitrarias¹³. No obstante, en esta formulación no hay espacio para el conflicto. Esto supone manejar una concepción de poder que calificaríamos como “blanda” y que remite a desigualdades que no serían demasiado asimétricas.

Por nuestra parte, hemos optado por la propuesta de Lukes (2004), en la que los nexos entre poder y conflicto son nítidos. Para este autor habría un poder que tiene que ver con conflictos abiertos, que es una dimensión perfectamente observable. También el poder remite a una segunda dimensión, la de los conflictos encubiertos, porque los procesos de (des)empoderamiento, como cualquier proceso social, no son consumados; de modo que el (des)empoderamiento total siempre es relativo. En este sentido, la resistencia está presente —aunque no siempre se manifiesta de manera abierta— como “formas de resistencia pública declarada”, pero existe también en modalidades disfrazadas, ocultas como “infrapolítica” (Scott, 2007). Además, hay conflictos latentes —que representan una tercera dimensión del poder— cuando los deseos de las personas se contraponen a sus intereses. Esta tercera dimensión del poder remite a la problemática de la tolerancia de las desigualdades.

Se ha señalado respecto a los conflictos encubiertos que los procesos de (des)empoderamiento nunca se consuman. Esto acontece incluso con el actual orden (neo)liberal, en el que desigualdades extremas han generado dinámicas de exclusión que han llevado a una parte significativa de la sociedad a situaciones de marginación social. Es un mundo que se caracteriza por tres fenómenos que

13 El Banco Mundial (Ferreira y Walton, 2014), en su texto sobre las desigualdades en América Latina, presenta el esquema de un triángulo rectángulo como propuesta de marco teórico estilizado. En él, el término ‘poder’ se ubica en el vértice clave de ese triángulo (el de los dos catetos); además la propuesta hace referencia a autores como Bourdieu y Tilly (De Ferranti *et al.*, 2004: Figure 1.1). No obstante, el itinerario explicativo del triángulo, en tanto que no empieza por la problemática del poder, acaba por minimizar ese vértice; además, los autores mencionados son simples alusiones que adornan, pero sin incidencia explicativa alguna.

lo estructuran: (i) se padecen carencias materiales y simbólicas; (ii) se soporta descuidadización; (iii) se sufre invisibilización.

No obstante, a pesar del profundo desempoderamiento que invocan estos tres fenómenos, no implican que la población que la padece de hecho quede inerte y atrapada. Todo sujeto social, por muy desempoderado que esté, debe afrontar su existencia y lidiar con ella. Esto conlleva comprender su realidad, interpretarla otorgándole significados y desarrollar herramientas de control de la misma a través de la acción. Sin estos tres mecanismos psicosociales básicos no habría acción social; por tanto, siempre hay un empoderamiento subjetivo mínimo (Zetino Duarte, 2006). Es decir que las relaciones de poder nunca son totalmente asimétricas porque siempre hay algún tipo de resistencia que busca modificar las condiciones de la realidad haciendo que el conflicto persista y no desaparezca. Es, justamente, a partir de esta base que, desde la propia marginación, se generan respuestas diversas que la cuestionan: (i) la temida, que se expresa en la violencia; (ii) la de salida, que se materializa en la migración; (iii) la mágica, que busca el refugio de la religiosidad; (iv) y la basada en la acción colectiva, que puede dar lugar a movimientos sociales. Son cuestiones centrales a nuestras sociedades, y no son ajenas a los efectos generados por las desigualdades extremas que caracterizan al actual orden (neo)liberal (Pérez Sáinz, 2019).

Desigualdad entre quiénes: clases sociales, individuos y pares categoriales

Es evidente que en la mirada (neo)liberal sobre desigualdades el sujeto por excelencia son los individuos. No obstante, desde esta perspectiva ha habido intentos por incorporar otros sujetos, en concreto, las clases sociales¹⁴. Merece la pena mencionar dos intentos.

14 Los pares categoriales —que se abordarán más adelante— en este enfoque se tratan como meros atributos de los individuos. Así, además de ser individuo, se puede ser mujer, indígena, afrodescendiente, inmigrante, etcétera. Hay que recordar que el texto del BID (1999) fue el primero, desde los organismos internacionales, en abordar las desigualdades regionalmente. Al respecto, es importante mencionar que ya antes Vusković Bravo (1993) había reflexionado sobre desigualdades y pobreza en América Latina, desde la perspectiva estructuralista tradicional de la CEPAL, pero, fuera del medio académico mexicano, este texto pasó desapercibido. Como en otras ocasiones, hubo que esperar a que los organismos internacionales pusieran el tema sobre el tapete para que la problemática de las desigualdades deviniera central en la agenda regional.

El primero lo ha constituido la consideración de los “ricos de América Latina” hecha por el BID¹⁵, según la cual el decil superior estimado en las encuestas de hogares representaría a dicho grupo social. Al analizar el perfil de ese grupo, este organismo enfatiza que se trata de individuos con ocupaciones superiores, que habitan en ciudades, con menos hijos y, sobre todo, con mayor educación. Esta observación concluye en que los grandes empresarios no son los únicos “ricos” de la región; de hecho, constituyen una minoría, ya que representan apenas entre el 10% y el 20% de ese decil y, por consiguiente, no pueden ser responsabilizados por la desigualdad aguda de la región (BID, 1999: 20-22). Con esta aseveración existe la posibilidad de levantar un discurso retórico cargado de gran cinismo. Es decir, los “ricos latinoamericanos” serían personas con una educación superior (probablemente tuvieron acceso a ella por cuna, pero aprovecharon la oportunidad). Han sabido hacer reconocer su “capital humano” en el mercado de trabajo, por eso tienen una ocupación bien remunerada. Lo mismo pasa con su cónyuge, por lo que incluso se podría afirmar que en el hogar “rico” no habría tanta inequidad de género. Y, además, tienen un comportamiento demográfico “racional”, por no decir, “responsable”. Ante este perfil, cabe preguntarse si este tipo de personas no merece ser “rico”. La respuesta no puede ser más que afirmativa. De esta manera, cualquier discusión crítica sobre las desigualdades concluye que estas serían legítimas. Afortunadamente, la discusión está planteada actualmente en términos del percentil superior, es decir, en términos de “superricos”.

El segundo intento por superar el reduccionismo individualista, que se encuentra de manera recurrente en textos que adoptan este enfoque, es el análisis de las desigualdades en el mercado laboral. Los sujetos en pugna son grupos de trabajadores que pueden ser diferenciados de distintas maneras según la ocasión: formales *versus* informales, calificados *versus* no calificados, etc. (BID, 1999; De Ferranti *et al.*, 2004). Al respecto, merece la pena retomar el análisis de López-Calva y Lustig (2010) mencionado en el apartado precedente, que argumenta que el cierre de la brecha del salario por hora entre trabajadores

15 Hay que recordar que el texto del BID (1999) fue el primero, desde los organismos internacionales, en abordar las desigualdades regionalmente. Al respecto, es importante mencionar que ya antes Vusković Bravo (1993) había reflexionado sobre desigualdades y pobreza en América Latina, desde la perspectiva estructuralista tradicional de la CEPAL, pero, fuera del medio académico mexicano, este texto pasó desapercibido. Como en otras ocasiones, hubo que esperar a que los organismos internacionales pusieran el tema sobre el tapete para que la problemática de las desigualdades deviniera central en la agenda regional.

calificados y no calificados habría sido la principal causa del descenso de las desigualdades de ingreso en la región durante la primera década del presente siglo. Si el análisis se limita a individuos, aunque se agrupen por su calificación (mayor o menor), importa poco cómo se cierre la brecha, “por arriba” o “por abajo”. Cualquier tipo de cierre es sinónimo de equidad. Pero si se incorpora la relación capital-trabajo, aunque se diferencie a los trabajadores internamente, el cómo se cierre es clave. Si el cierre es “hacia arriba” porque las remuneraciones de los no calificados tienden a acercarse a las de los calificados (y estas no han sufrido deterioro), el resultado es empoderamiento de los trabajadores mostrando un mercado de trabajo menos asimétrico y, por tanto, más equitativo. Pero si se cierra “hacia abajo”, la asimetría se profundiza porque lo que se refuerza es el poder del capital (Pérez Sáinz, 2013).

No se puede negar que los mercados laborales latinoamericanos, en el período previo a la crisis de los años ochenta, generaron una desigualdad de acaparamiento de empleo oponiendo a grupos de trabajadores: empleados formales *versus* trabajadores informales. Pero no debemos olvidar que estamos ante mercados laborales en que se compra y se vende fuerza laboral y que, por tanto, la dinámica clave que los configura es la pugna entre capital y trabajo. Es increíble cómo esta pugna, con las desigualdades que genera, se ignora en este tipo de enfoque; parecería que el capital no tiene nada que ver con la generación de desigualdades.

En Piketty (2014) se encuentra también esta visión mixtificada en su propuesta de sujetos de la estructura de ingresos del trabajo. Se trata de la oposición entre trabajadores, pero mostrando distancias mayores que en el enfoque previo porque la pugna es entre los “superejecutivos” y el resto de los trabajadores. La pregunta a hacerse es si se puede calificar de trabajadores a los “superejecutivos” o si, por el contrario, estamos ante agentes que llevan a cabo funciones del capital (en concreto, el ejercicio de la posesión de los medios de producción) y, por tanto, se estaría más bien en una oposición capital *versus* trabajo. En cuanto a la otra estructura de ingresos, la del capital, pensamos que lo que está implícito es una propuesta de estratificación social (la agrupación de deciles) que diferenciaría a los propietarios de patrimonios. Pero más importante es referirse a la concepción de sujeto implícita en el reparto primario entre capital y trabajo. El autor galo analiza el desarrollo del capital a partir de las dos “leyes fundamentales del capitalismo” que enuncia, lo cual

supone una comprensión del capital en sí mismo y no como relación contradictoria con el trabajo. En el trasfondo se encuentra su definición de capital, que es meramente contable (Piketty, 2014: 60) y que no se formula en términos relacionales basados en el conflicto.

Esta problemática de las desigualdades salariales expresa también la heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías latinoamericanas. De hecho, para la CEPAL (2010 y 2016) este fenómeno sería la principal causa de generación de desigualdades. Al respecto se puede hacer un doble señalamiento. Por un lado, las diferencias de productividad, en términos de desigualdades de excedente, más que reflejar distintos niveles de remuneración de la fuerza de trabajo y de protección social, expresarían diferencias en términos de oportunidades de acumulación. Es decir que esta problemática remite al campo del acaparamiento de oportunidades de acumulación, y mostraría más bien la pugna entre distintos tipos de capital que entre trabajadores. El tamaño de las empresas sigue siendo un buen indicador para reflejar esas disparidades. Así, en Bolivia y en 2003, las empresas grandes generaban el 65% del producto, mientras que las pequeñas, con menos de diez trabajadores, apenas el 25,5% (Escóbar *et al.*, 2019: 123). Por otro lado, la heterogeneidad estructural necesita ser historizada. Hoy en día, con la globalización imperante, resulta analíticamente insuficiente el tradicional esquema de un sector moderno de alta productividad y otro tradicional de baja productividad.

Hemos señalado que con las clases sociales no se agotan los sujetos sociales que inciden en los campos de desigualdades de excedente. Es bastante evidente que no se puede obviar a los individuos porque las biografías de las personas son únicas e irrepetibles. Pero, justamente, considerar a los individuos como sujeto social implica adoptar una concepción histórica del individuo como uno de los resultados centrales del proceso de la modernidad occidental. Al respecto, es importante explicitar dos ideas básicas: por un lado, hay que alejarse de la concepción del individuo autárquico propio del libre mercado; por el otro, si bien los procesos y dinámicas de individualización están estructurados a base de acciones individuales, estas se enmarcan en contextos sociales que les confieren significado, y no existe la acción individual socialmente aislada. Por consiguiente, hay que distanciarse de la comprensión del individuo como esencia y, por tanto, naturalizado y ahistórico.

La importancia de la ciudadanía, y en especial de la social, es que induce dinámicas de individualización que pueden relativizar las de clase, haciendo legítimas las desigualdades. En la base se encuentra el acceso a la ciudadanía social, en el sentido marshalliano tradicional, que supone que los individuos cuentan con oportunidades; las desigualdades resultantes serían producto del desempeño y de los méritos personales y no de las condiciones originarias de adscripción. En este sentido, la ciudadanía social puede relativizar las desigualdades de clase en los mercados básicos, y representa una suerte de “propiedad social” que sirve de soporte para la individualización de sectores subalternos, tal como la propiedad privada lo ha sido para los dominantes (Castel, 2010).

Este tipo de situación se ha dado en América Latina con el fenómeno del empleo formal, que conllevaba asociada la ciudadanía social, aunque su alcance —dependiendo del tipo de sociedad— fue limitado. Pero este referente laboral entró en crisis desde la denominada “década perdida”; el mercado de trabajo, con la actual globalización, se ha configurado en torno al proceso de precarización de las relaciones asalariadas. Esto ha tenido consecuencias para la ciudadanía social, que ha sufrido mutaciones importantes con el orden (neo)liberal. Su núcleo básico —educación y seguridad social (pensiones y salud)— se ha visto mercantilizado, con el resultado de la estratificación de su acceso, dando lugar a procesos diferenciados de individualización¹⁶. Así, los sectores subalternos, con menores niveles de cobertura y —sobre todo— de menor calidad, tienen los soportes más frágiles. Una segunda mutación, que afecta directamente a estos mismos sectores, ha sido la de regresar a la escisión entre trabajo y ciudadanía y redefinir a esta última en términos de “pobreza”. Pero se está ante una comprensión no relacional de las carencias que evita toda referencia al poder y al conflicto, y que ha creado un sujeto social imaginario: los “pobres”. Es decir, lo que debería haber supuesto la principal redefinición del soporte de la individualización de los sectores subalternos en el orden (neo)liberal ha resultado ser una ficción porque se está ante una ciudadanía social vacía (Pérez Sáinz, 2014 y 2016)¹⁷.

16 Al respecto, un ejemplo claro de esta metamorfosis la representa la sustitución, en el sistema de pensiones, del principio de solidaridad por el de equivalencia estricta entre cotización y nivel de pensión (Mesa-Lago, 2004).

17 Se debe aclarar que el calificativo de ficción no se utiliza respecto a la población con carencias realmente existente, sino a su interpelación —desde el discurso (neo)liberal— de manera no relacional. En este sentido, la ciudadanía social del orden (neo)liberal no ha configurado un sujeto “pobre” que sustente un actor social. Por el contrario, en el período previo a la crisis de los años ochenta, la ciudadanía social tenía su sujeto, los empleados formales, que sustentaba a un actor, el sindical.

El principal mecanismo de combate a las carencias propuesto por el orden (neo)liberal, las transferencias monetarias condicionadas, no es generador de derechos de ciudadanía. Así, el hecho de que la transferencia sea monetaria ha supuesto una mercantilización de la acción estatal, haciendo compatible política social y mercado (Valencia-Lomelí, 2008; Lavinás, 2013). Como corolario, los riesgos sociales se asumen individualmente, enfrentando al mercado desde una lógica “empresarial” y convirtiendo a las políticas sociales en residuales (Banegas-González, 2011). Además, esta monetización supone un impulso para que estos hogares se orienten hacia la euforia consumista que la globalización ha generado en la región. Lo importante no es si realmente lo logran o no; lo crucial consiste en que el consumismo aparece como el horizonte a perseguir y el mecanismo de integración y pertenencia social, especialmente para las nuevas generaciones, que son la verdadera población objetivo de este tipo de programas. De esta manera, se transita del individuo/ciudadano al individuo/consumidor, y el objetivo universalista no es la igualdad de ciudadanos sino la de consumidores (Haglund, 2010; Lavinás, 2013).

Como se acaba de mencionar, el principal proceso de individualización en el orden (neo)liberal sería el consumismo. En este sentido, se ha señalado que la inclusión social en la modernización globalizada no pasa por el mundo del trabajo, asalariado o no, sino por el acceso a ciertos bienes y servicios. Es decir que tal acceso constituiría un nuevo piso de igualdad mostrando el poder democratizador del consumismo. Pero esta supuesta democratización se puede cuestionar desde varios ángulos. Primero, la existencia de un consumo mínimo compartido por toda la sociedad se contradice con el ya mencionado acceso estratificado a servicios sociales que representan bienes públicos básicos. Segundo, si bien la globalización ha hecho posible el acceso a ciertos bienes que antaño diferenciaban socialmente, minimizando así el resentimiento, este argumento se relativiza con las nuevas generaciones que no tienen esos referentes históricos. Por el contrario, los nuevos bienes “necesarios”, en el sentido smithiano de pertenencia social, se redefinen de manera permanente y desde arriba, por lo que las diferencias sociales persisten y, por tanto, la fuente de resentimiento social no desaparece. Finalmente, si bien al inicio del presente siglo era difícil rebatir la tesis del desplazamiento del centro de la acción social de la producción al consumo, la crisis del capitalismo del año 2008

ha mostrado los límites del consumo sustentado en una capacidad de endeudamiento que se pensaba ilimitada¹⁸. La producción y el trabajo, como componentes centrales de la economía real, están de regreso (Pérez Sáinz, 2014 y 2016).

El último sujeto a considerar son los denominados pares categoriales¹⁹. En toda sociedad existen diferencias que deben ser procesadas. En el caso de América Latina, se puede hablar de tres modalidades: (i) la de la inferiorización, cuando la categoría dominante relega a la subalterna de manera extrema invocando la naturalización de la diferencia; (ii) la de la asimilación, en la que la categoría dominante hace una oferta, más o menos generosa, a la subalterna para que se le asemeje²⁰; (iii) y la del reconocimiento, cuando la categoría subalterna impone la simetría haciendo valer la diferencia (Bastos, 2005). Esta última no transforma diferencias en desigualdades, pero sí las dos primeras, que configuran pares categoriales. Así, la diferencia de sexo se constituye en desigualdad de género, la cultural en étnica, la de fenotipo en racial, la de lugar en territorial, etc. Las tres modalidades de procesamiento de diferencias reflejan estrategias de poder: inferiorizar al otro; asimilarlo; hacerse reconocer (Pérez Sáinz, 2014 y 2016).

En este sentido, un rasgo fundamental del proceso de generación de desigualdades en América Latina, y que explicaría su persistencia, es que el procesamiento de las diferencias se ha hecho a través de la inferiorización o de ofertas no generosas de asimilación que han representado inferiorización *de facto*. De esta manera, los pares categoriales constituidos han tendido a acoplarse, a través de distintos mecanismos (segregación primaria o secundaria y discriminación), con las dinámicas de clase en los mercados básicos, reforzando las desigualdades y convirtiéndolas en persistentes (Pérez Sáinz, 2014 y 2016)²¹.

18 El drama de las “hipotecas basura” lo atestigua. El término “basura” no remite al instrumento financiero, que, desde la lógica de la financiarización, fue tremendamente exitoso. Era el ingreso exíguo e inestable de la persona hipotecada lo que se cuestionaba. Es decir, se trataba de “trabajos basura” que no podían respaldar los pagos exigidos.

19 El concepto ‘par categorial’ proviene de la propuesta de Tilly (1999), pero hacemos de él un uso más restringido, limitado a categorías socioculturales, y no lo extendemos a clases sociales, como propuso el sociólogo norteamericano.

20 Esta segunda modalidad se relaciona con una problemática clave en la historia de la región: el mestizaje. La unilateralidad de la oferta se expresa en que la semejanza se ha basado en lo blanco y, por tanto, se ha obviado la memoria de lo no blanco (Segato, 2010).

21 Si, por el contrario, los pares categoriales no se configuran suficientemente, pueden predominar procesos de individualización sustentados en la ciudadanía social, que relativizarían las desigualdades de los mercados básicos.

Curiosamente, durante la modernización globalizada es cuando han acaecido los dos procesos de reconocimiento más importantes en la historia de la región: el de los indígenas (y, en menor medida, de los afrodescendientes) y el de las mujeres. Sin embargo, ambos son culminaciones de procesos que se iniciaron antes. Así, en el caso de los indígenas, hay que remitirse a una larga marcha que se inició en el siglo XIX y, en el caso de las mujeres, a la denominada “segunda ola feminista” que arranca en la década de 1970. En este sentido, estos procesos de reconocimiento no son resultado de dinámicas “bondadosas” del orden (neo)liberal, aunque este se haya querido apropiarse de ellos a través de su propuesta de multiculturalismo (Bastos y Camus, 2004; Hooker, 2005). Justamente, al ser resultado de luchas desarrolladas por los propios grupos subalternos, las élites no asumen plenamente tales reconocimientos. De hecho, puede haber replanteamientos para redefinir la inferiorización; este sería el caso del denominado “racismo cultural”, que expresaría un discurso que —si bien sus proposiciones no son las clásicas de la esencia biológica, sino que se sustentan en las diferencias culturales— permite que las premisas que marcan racialmente a los cuerpos vuelvan a aparecer. De esta manera, acontece una “culturalización de las diferencias raciales”, pero también una “racialización de las diferencias de clase” (Hale, 2002; González Ponciano, 2004).

Conclusiones

Las dos preguntas básicas de Bobbio nos sugieren, por un lado, que las desigualdades son múltiples y hay que especificar la desigualdad que se quiere abordar. Por otro lado, nos señalan que los sujetos son plurales y no se pueden reducir a individuos.

Especificar la desigualdad implica identificar un campo al que determina el tipo de mirada. En relación al tipo de desigualdades que nos concierne, hemos argumentado la necesidad de priorizar una mirada desde la distribución, que no se puede dejar de problematizar a riesgo de naturalizarla. Esto no supone ignorar la redistribución, pero difícilmente se podrá entender esta sin aquella.

Enfatizar la distribución implica centrarse en los tres recursos básicos de la sociedad: trabajo, tierra y capital. Recursos que, con el actual orden (neo)liberal, están sometidos a tres dinámicas clave para entender las presentes desigualdades: la precarización de las relaciones asalariadas, el neoextractivismo y la financiarización.

Las desigualdades entre clases sociales no se pueden reducir a las pugnas entre trabajadores. Sin desdeñar esta problemática, las dinámicas fundamentales de clase en términos de desigualdades son, por un lado, el antagonismo entre capital y trabajo, que se materializa en el mercado laboral, y la pugna entre distintos tipos de propietarios para acaparar las oportunidades de acumulación. De hecho, las tres dinámicas mencionadas en el párrafo precedente configuran, en la actualidad, estos antagonismos de clase.

Hay que historizar a los individuos en términos de identificar los soportes que hacen posible las dinámicas de individualización. Al respecto, con el actual orden (neo)liberal, la problemática del consumismo deviene central porque proyecta una visión de la sociedad donde las desigualdades tienden a minimizarse y a trivializarse.

Los pares categoriales incorporan las dinámicas socioculturales a la comprensión de las desigualdades, y nos hablan de procesos con raíces históricas profundas. A pesar de los logros en términos de reconocimiento, no hay que desdeñar las estrategias de nuevas inferiorizaciones, como sería el “racismo de clase”.

Finalmente, el elemento analítico clave para abordar las desigualdades es la concepción de poder que se maneje. En este sentido, postulamos la necesidad de utilizar un enfoque que relacione poder y conflicto de manera intrínseca, para comprender las asimetrías que caracterizan a las desigualdades ■

Bibliografía

Banegas González, Israel (2011). *La ilusión tecnocrática en la política social: Progreso-Oportunidades*. Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense.

Ferreira, Francisco H. G. y Michael Walton (2005). *Desigualdad en América Latina ¿Rompiendo con la historia?* Traducción al castellano de Luis Eduardo Fajardo Suárez. Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.

Bastos, Santiago (2005). *Análisis conceptual de la diversidad étnico-cultural en Guatemala. (Reflexiones en torno a lo aparentemente evidente)*. Texto preparado para el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, 2005. Disponible en <https://justiciaypluralidad.files.wordpress.com/2013/08/bastos-conceptual.pdf>

Bastos, Santiago y Manuela Camus (2004). “Multiculturalismos y pueblos indígenas: reflexiones a partir del caso de Guatemala”, en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* vol. I, núm. 1, pp. 87-112.

Basualdo, Eduardo M. (2006). “La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera”, en Eduardo M. Basualdo y Enrique Arceo (comp.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.

Basualdo, Eduardo M. y Enrique Arceo (comp.) (2006). *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.

BID – Banco Interamericano de Desarrollo (1999). *América Latina frente a la desigualdad. Informe 1998-1999*. Washington: BID.

Bobbio, Norberto (1993). *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós/I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Boito Jr., Armando (2006). “A burguesia no Governo Lula”, en Eduardo M. Basualdo y Enrique Arceo (comp.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.

Burdín, Gabriel; Fernando Esponda y Andrea Vigorito (2015). “Desigualdad y altas rentas en el Uruguay: un análisis basado en los registros tributarios y las encuestas de hogares del período 2009-2011”, en Juan Pablo Jiménez (ed.). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y CEF.

Castel, Robert (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Celis, Juan Carlos y Nelcy Yoly Valencia Olivero (2011). “La deslaborización en los supermercados colombianos”, en Edith Pacheco, Enrique de la Garza y Luis Reygadas (coord.), *Trabajos atípicos y precarización del empleo*. México: El Colegio de México.

CEPAL– Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por seguir”, documento presentado al trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, 30 de mayo a 1 de junio de 2010.

CEPAL– Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *La matriz de la desigualdad social*. Santiago de Chile: CEPAL.

Composto, Claudia y Mina Lorena Navarro (2014). “Claves de lectura para comprender el despojo y las luchas por los bienes comunes naturales en América Latina”, en Claudia Composto y Mina Lorena Navarro (comp.), *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*. México: Bajo Tierra Ediciones.

Cortés, Fernando (2001). “El cálculo de la pobreza en México a partir de las encuestas de ingreso y gasto”, en *Comercio Exterior*, octubre, pp. 879-884.

Dahrendorf, Ralf (1983). *Oportunidades vitales. Notas para una teoría social y política*. Madrid: Espasa Universitaria.

De Ferranti, David; Guillermo E. Perry, Francisco Ferreira y Michael Walton (2004). *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Washington: The World Bank.

Escóbar de Pabón, Silvia; Walter Arteaga Aguilar y Giovanna Hurtado Aponte (2019). *Desigualdades y pobreza en Bolivia: una perspectiva multidimensional*. La Paz: CEDLA.

González Ponciano, Jorge Ramón (2004). “La visible invisibilidad de la blancura y el ladino como no blanco en Guatemala”, en Darío A. Euraque, Jeffrey L. Gould y Charles R. Hale (eds.): *Memorias del mestizaje. Cultura política en Centroamérica de 1920 al presente*. Antigua, Guatemala: CIRMA.

Gras, Carla (2013). “Agronegocios en el Cono Sur. Actores sociales, desigualdades y entrelazamientos transregionales”, en *Working Paper Series* núm. 50. Berlín: DesiguALdades.net Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/323548260_Agronegocios_en_el_Cono_Sur

Gómez Sabaíni, Juan Carlos y Darío Rossignolo (2015). “La tributación sobre las altas rentas en América Latina”, en Juan Pablo Jiménez (ed.). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y CEF.

Haglund, LaDawn (2010). *Limiting Resources. Market-Led Reform and the Transformation of Public Goods*. Penn. State: The Pennsylvania State University Press.

Hale, Charles R. (2002). “Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala”, en *Journal of Latin American Studies* vol. 34, núm. 3, pp. 485-524.

Hooker, Juliet (2005). “Indigenous Inclusion/Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multicultural Citizenship in Latin America”, en *Journal of Latin American Studies* vol. 37, núm. 2, pp. 285-310.

Iranzo, Consuelo y Marcia de Paula Leite (2006). “La subcontratación laboral en América Latina”, en Enrique de la Garza Toledo (coord.), *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*. México: Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana.

Jiménez, Juan Pablo (ed.). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y CEF.

Lavinas, Lena (2013). “Latin America: Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection”, *Working Paper* núm. 51. Berlín: DesiguALdades.net.

Lindenboim, Javier (2008). “Distribución funcional del ingreso, un tema olvidado que reclama atención”, en *Problemas del Desarrollo*, vol. 39, núm. 153, pp. 83-117.

López, Ramón; Eugenio Figueroa B. y Pablo Gutiérrez C. (2013). *La “parte del león”: nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile*, en Serie Documentos de Trabajo, núm. 379. Santiago de Chile: Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

López-Calva, Luis Felipe y Nora Lustig (2010). “Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy”, en Luis Felipe López-Calva y Nora Lustig (eds.), *Declining Income Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Baltimore: Brookings Institution Press.

Lukes, Steve (2004). *Power. A Radical View*. London: Palgrave Macmillan.

Mayol, Alberto (2012). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Medeiros Marcelo; Pedro H.G.F Souza y Fábio Avila de Castro (2015). “Top Income Shares and Inequality in Brazil, 1928-2012”, en *Journal of the Brazilian Sociological Society*, vol. 1, núm. 1, pp. 119-132.

Medialdea García, Bibiana y Rodrigo Emmanuel Santana Borges (2013). “Brasil y el Gobierno del PT”, en Luis García Buendía *et al.*, *¿Alternativas al neoliberalismo en América Latina? Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Mesa-Lago, Carmelo (2004). “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* núm. 84, pp. 59-82.

Pérez Sáinz, Juan Pablo (2013). “¿Disminuyeron las desigualdades sociales en América Latina durante la primera década del siglo XXI? Evidencia e interpretaciones”, en *Desarrollo Económico* vol. 53, núms. 209-210, pp. 57-74.

Pérez Sáinz, Juan Pablo (2014). *Mercados y bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*. San José: FLACSO.

Pérez Sáinz, Juan Pablo (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina. La barbarie de los mercados, desde el siglo XIX hasta hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Pérez Sáinz, Juan Pablo (2019). *La rebelión de los que nadie quiere ver. Respuestas para sobrevivir a las desigualdades extremas en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI y FLACSO-Costa Rica.

Piketty, Thomas (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). “Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad”, *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*. Nueva York: PNUD.

Polanyi, Karl (1992). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Scott, James C. (2007). *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*. México: Ediciones Era.

Segato, Rita Laura (2010). “Los cauces profundos de la raza latinoamericana: una relectura del mestizaje”, en *Crítica y Emancipación*, año II, núm. 3, pp. 11-44.

Sen, Amartya (1995). *Inequality Reexamined*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Székely, Miguel y Marianne Hilgert (1999). “What’s Behind the Inequality We Measure: An Investigation Using Latin American Data”, en *Working Paper* núm. 409. Washington: BID.

Tilly, Charles (1999). *Durable Inequality*. Berkeley, CA: University of California Press.

Valencia Lomelí, Enrique (2008). “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates”, en *The Annual Review of Sociology*. 34(1):499-524. Julio.

Vusković Bravo, Pedro (1993). *Pobreza y desigualdad social América Latina*. México D.F.: UNAM.

Zamora, Daniel (2019). “Déplorer les inégalités, ignorer leurs causes”, en *Le Monde Diplomatique* núm. 778.

Zetino Duarte, Mario (2006). “Empoderamiento y prevención”, en *Estudios Centroamericanos*, vol. 61, núms. 693-694, pp. 701-727.

La construcción de las desigualdades como objeto de investigación para la producción de políticas públicas

Introducción

Partiremos por definir las sociedades como un sistema de posiciones jerarquizadas que distribuyen de manera más o menos desigual el acceso a los bienes socialmente disponibles (D'Amico, 2016). La función social de las jerarquías sociales es sostener la idea de que el valor de los seres humanos es desigual, para así tener una justificación ideológica a la desigualdad. En ese proceso, las jerarquías despliegan una lógica de esencialización, en la que el menor valor no se debe a la posición que ocupa el sujeto o grupo, sino, a la inversa, esa posición se explica como resultado del valor menor que carga el sujeto en sí, como entidad, ya sea por características de género, raciales, socioeconómicas, de apariencia u otras.

A su vez, los bienes que son positivamente valorados y desigualmente distribuidos tienen la característica de ser bienes no solo producidos so-

* Licenciada en Sociología (Universidad Nacional de La Plata – UNLP), magíster y doctora en Ciencias Sociales (IDES-UNGS – Instituto de Desarrollo Económico y Social-Universidad Nacional de General Sarmiento). Docente de Análisis de la sociedad argentina en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y de Introducción a la teoría social en la Facultad de Trabajo Social (UNLP). Investiga sobre la relación entre sectores populares y Estado a través de las políticas sociales, procesos de construcción de ciudadanía y dinámicas contemporáneas de las desigualdades sociales.

cialmente, sino que ocupan un lugar en una escala de valoración que es producto de una construcción social. Esto significa que su relevancia no queda librada a la decisión individual y que dicha valoración sedimenta como pautas de conducta en instituciones, lo que produce su persistencia, tal como explica Charles Tilly (2000).

A partir del diálogo con la bibliografía especializada del campo sociológico sobre el estudio de las desigualdades, el presente artículo se propone desplegar un mapa de decisiones y desafíos que se abre cuando elegimos abordar nuestras investigaciones a partir del enfoque de la desigualdad, entendiendo que este pone en juego un enfoque sobre la realidad social. Entendemos que el enfoque de desigualdades que se adopte tiene implicancias: (i) ético-morales-ideológicas; (ii) metodológicas y (iii) para el debate político sobre las intervenciones públicas posibles. Explicitar estos desafíos permite un modo crítico de abordaje de nuestras investigaciones que potencie las posibilidades que el enfoque de la desigualdad tiene como perspectiva teórica, para la intervención pública hacia un modelo de integración social inclusivo.

Los debates y desafíos ético-morales-ideológicos

El debate ético-moral-ideológico tiene lugar porque la definición de desigualdad está estrechamente ligada a la noción de justicia, en tanto requiere definir qué desigualdades serán aceptables y qué otras no. Esto trae aparejada una construcción histórica y cambiante de lo que Goran Therborn (2006) definió como “umbrales de tolerancia a la desigualdad”.

La primera tarea consiste, entonces, en distinguir los mecanismos a partir de los cuales una diferencia se transforma en desigualdad. Therborn (1995) nos orienta en este sentido al plantear que las desigualdades no son diferencias porque son evitables y reversibles. En la misma dirección, Charles Tilly (2000) plantea que las desigualdades implican variaciones entre grupos, pero no cualquier tipo de variaciones. Se constituyen cuando esas variaciones se transforman en categorías que afectan las posibilidades de vida de sus miembros; es decir, son modos de clasificación

que organizan socialmente el acceso al bienestar. Por ende, no todas las diferencias se transforman en fundamentos de desigualdades. Esta distinción entre diferencia y desigualdad será clave, en términos de Nancy Fraser (1997), para distinguir entre la necesidad de implementar políticas afirmativas de reconocimiento que buscan reforzar la diferencia y aquellas que requieren políticas de redistribución para reducir la desigualdad.

Además de la definición de justicia sobre la cual opera la categoría de desigualdad con la que investigamos, es importante distinguir entre dos paradigmas que organizan nuestros modos de entender y abordar las desigualdades y que implican dos representaciones opuestas sobre la realidad social. François Dubet (2010) los ha distinguido como el paradigma de igualdad de oportunidades y el de igualdad de posiciones. El primero promueve una igualdad en el punto de partida, y entiende que las diferencias que ocurren entre individuos en el transcurso de la vida, expresadas como distancias entre trayectorias vitales, son resultado del logro, la capacidad o el éxito individual. Partir de la libre competencia legítima cualquier resultado que adopten dichas trayectorias, atribuyendo al individuo aislado la responsabilidad por el buen o mal uso de sus oportunidades. De esta manera, este paradigma opera como una justificación de las desigualdades.

La igualdad de posiciones, en cambio, comprende las posiciones sociales dentro de la estructura social y procura que estén próximas unas a las otras, entendiendo que la posibilidad de garantizar la libre movilidad de los individuos es que la distancia entre ellos no sea tan amplia.

El primer paradigma es un enfoque liberal que pone el foco en los resultados y no en las causas de la desigualdad y que se vincula, como veremos, a un tipo de intervenciones orientadas, principalmente, a la redistribución de ingresos. Mientras que el segundo es un enfoque que, siguiendo a Pérez Sáinz (2016), llamaremos radical. Tiene una mirada relacional del poder que se enfoca en los mecanismos de generación, apropiación y distribución del excedente en lo que el autor denomina “mercados básicos”; resulta muy apropiado para proponer formas de intervención social orientadas a una sociedad más igualitaria, tal como ampliaremos hacia el final del artículo.

Las implicancias metodológicas de la definición sobre la (des)igualdad

Debemos considerar, asimismo, que las definiciones ético-político-morales que adoptemos tienen a su vez implicancias metodológicas específicas. La gran tensión que las organiza es aquella clásica para la sociología: construir explicaciones sobre la realidad social que pongan el foco en el individuo o en la totalidad social; sin embargo, entendemos que esta tensión puede ser contenida en una mirada que retome una perspectiva relacional y procesual sobre la producción, la reproducción y, asimismo, sobre las posibilidades de reducción de las desigualdades. Es Luis Reygadas (2008) quien avanza en una propuesta que busca realzar este componente relacional a través de lo que denomina un “enfoque procesual e histórico social de apropiación/expropiación”, que parte de comprender la desigualdad como una distribución asimétrica de poder que se expresa en la distribución asimétrica de las ventajas y desventajas sociales. El autor plantea la necesidad de establecer cómo se crean, reproducen y reducen las desigualdades, y lo hace combinando tres escalas de análisis: una individual-micro, que se focaliza en las capacidades individuales, otra meso, que pone el foco en las interacciones y, finalmente, una holista-macro, que analiza el nivel de las instituciones.

De esta manera, Reygadas avanza en la necesidad de combinar las tres escalas. Esta estrategia metodológica se sustenta en que es el enfoque relacional el que entiende que las trayectorias de los individuos se sostienen en atributos y capacidades individuales de origen social, producto de una historia social y adquiridos a partir de condiciones colectivas. Es decir que, aun cuando se puedan asociar a los individuos, se basan en estructuras sociales en tanto esos atributos individuales están sujetos a un proceso de valoración colectivo, a definiciones de justicia y a mecanismos de apropiación y privación colectivos e históricos, mediante los cuales algunos grupos obtienen el control diferenciado de acceso a recursos significativos.

De la misma manera, Tilly entiende que una perspectiva crítica requiere metodológicamente romper con el esencialismo de una mirada que perpetúa las jerarquías sociales; para ello es necesario dejar de comprender los atributos como si estuviesen encarnados en los individuos y, en cambio, establecer

cómo se organizan socialmente las imposibilidades. Para hacerlo, propone trabajar con una perspectiva relacional organizada en pares categoriales, que constituyen las formas de clasificación social que producen y reproducen desigualdades de manera sistemática y persistente; por ejemplo, blanco-negro, hombre-mujer, nacional-migrante. Esta definición de persistencia de las desigualdades nos advierte sobre el rol clave que la temporalidad tiene como dimensión metodológica para identificar e intervenir sobre las desigualdades. Para comprender cuáles son las que persisten es necesario recuperar análisis de larga duración y en clave procesual.

Finalmente, y en concordancia con su definición, Dubet plantea que la mirada liberal sobre la desigualdad analiza metodológicamente al individuo desprendido de sus lazos sociales, a partir de una explicación basada en el mérito y en la autonomía individual. En cambio, la desigualdad de posiciones recupera metodológicamente a los individuos en relación a la totalidad social y entiende que las desigualdades históricas basadas en relaciones de reconocimiento y privación socialmente reconocidas se transforman en desigualdad de oportunidades para la próxima generación.

Como vemos, las diferentes propuestas coinciden en darle centralidad a una mirada relacional, que tiene la ventaja de mostrar procesos de largo plazo desde una perspectiva diacrónica que visibiliza las causas y procesos que le dan origen, y no solo sus resultados. Asimismo, y en relación a esta mirada procesual, los tres autores recuperados realizan aportes metodológicos que permiten reconstruir los mecanismos que operan en la producción de desigualdades; lo hacen mostrando el diálogo entre lógicas individuales y colectivas que producen efectos estructurales e institucionalizan pautas de conducta que favorecen la jerarquización y el distanciamiento entre individuos y grupos. Cabe mencionar que algunos de estos mecanismos son: la apropiación, entendida como el acaparamiento de oportunidades sobre un recurso monopolizado por un grupo social; la explotación, como la garantía institucional para que algunos sujetos puedan apropiarse de la riqueza producida por otros; y la legitimación, operación ideológica que considera justa esa apropiación.

Esta perspectiva relacional tiene a su vez la ventaja de ubicar metodológicamente la desigualdad como fenómeno multidimensional, en un doble

sentido. Por un lado, porque es un fenómeno que alcanza multiplicidad de escalas (micro-meso y macro). Por otro, porque implica a múltiples esferas, lo que permite discutir con aquellas miradas que reducen como único principio distributivo al ingreso. En cambio, los autores recuperados consideran también que es necesario integrar una mayor cantidad de esferas, entre las que podemos mencionar género, etnia, clase y otras formas de clasificación social.

Siguiendo la pista de ampliar la mirada hacia distintas esferas, un aporte reciente de los estudios sociológicos que resulta central es el de Pérez Sáinz, quien enriquece esta perspectiva multidimensional cuando sostiene que los estudios sobre desigualdades que se circunscriban a América Latina tienen que analizar el funcionamiento de los mercados básicos, es decir, los mercados que definen las condiciones de producción material de la sociedad, donde se configuran la generación, la circulación y la apropiación del excedente. Esos mercados asimétricos no son solo los clásicos de trabajo y capitales, sino también los de tierra y conocimiento, en una clave que nos devuelve el interrogante sobre las formas que adoptan las desigualdades contemporáneas en nuestra región. En este sentido, y como ya hemos planteado, adoptar una mirada multidimensional es inescindible de una perspectiva que sea metodológicamente sensible también a las variaciones temporales y geográficas.

En síntesis, todos estos elementos colaboran a una recuperación crítica de la categoría de desigualdad, desde la que podemos discutir con los diagnósticos a partir de los cuales se han producido, durante décadas, indicadores e intervenciones públicas. Nos referimos, por un lado, a la noción lineal y unidimensional de pobreza. Suscitado por los organismos internacionales, ese discurso hegemónico ha promovido recetas homogéneas para realidades locales heterogéneas, desconociendo los mecanismos locales que han originado esas jerarquías sociales y las formas concretas y variadas que adoptan en cada contexto regional. Por otro, a las definiciones de desigualdad —también promovidas por los discursos de alcance internacional a partir de la entrada al siglo XXI (D'Amico, 2015)— solo las entienden como la distribución de ingresos entre individuos, dejando de lado tanto los procesos relacionales que involucran a clases sociales y pares categoriales, como a las otras dimensiones que configuran la desigualdad.

Frente a ellos, es posible y necesario ampliar las relaciones que se involucran en el análisis, así como las dimensiones que se incorporan en los diagnósticos, si queremos producir intervenciones orientadas a revertir la desigualdad entendida desde una matriz crítica. Recientemente, la incorporación de un enfoque de derechos ha sido una manera de introducir una mirada integral sobre los derechos vinculados al bienestar, los problemas de accesibilidad y su impacto en la profundización de las desigualdades.

Las implicancias de la definición de desigualdad para el debate político-social sobre las intervenciones públicas posibles

Los organismos internacionales han definido la noción de desigualdad pensándola como obstáculo para la sostenibilidad del crecimiento económico y el desarrollo humano, desde la preocupación por la gobernabilidad y no por el bienestar de las sociedades. Esta mirada escinde política económica de política social o, dicho de otra manera, sigue operando con la lógica de que en la esfera de la economía está la producción-el trabajo y en la social, la asistencia. En este punto, una perspectiva de (des)igualdad crítica se vuelve una herramienta clave para potenciar la intervención estatal. Hace ya tiempo que las ciencias sociales vienen demostrando que perseguir el objetivo de aumentar la riqueza no implica necesariamente mejorar la calidad de vida de la población. Aun en una sociedad rica, únicamente reduciendo las brechas de desigualdad podemos tener mejores posibilidades de acceder a mayores estándares de calidad de vida de una sociedad.

Dos discursos permanecen en tensión respecto a cuáles son los modos necesarios de intervenir en las condiciones actuales para producir integración social. Por un lado, una tendencia que se hizo visible para el conjunto de América Latina y el Caribe fue que el comportamiento anticíclico del gasto social permitió superar la coyuntura sin un incremento de la pobreza y la desigualdad, pese a la crisis internacional de 2008 (Kessler, 2015b). Dicha reducción de la desigualdad se observa principalmente a través de la caída del índice de Gini, que se expresó en dos cambios específicos en las diferentes estructuras sociales: la reducción de la situación de pobreza de las clases populares y el

crecimiento de las clases medias. Para explicar estas transformaciones, podemos mencionar la *Carta Mensual del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe*, de enero y febrero de 2015 (Kessler, 2015a y 2015b). Allí se recuperan tres factores principales que explican cómo diversos países de la región habían sorteado la crisis internacional a través de la combinación de tres intervenciones: las transferencias monetarias, las pensiones no contributivas y el ingreso laboral (Kessler, 2015a). Así, el crecimiento económico ligado al aumento del empleo y de los ingresos laborales, junto con el aumento del gasto social a través de la extensión del alcance de programas no contributivos y de la ampliación del sistema de protección social, tuvieron un impacto notable en la caída de la pobreza. No obstante, se reconoce que su impacto fue menor en la caída de la desigualdad. Sobre todo, porque la explicación para los países donde más cayó la desigualdad radica en el diferente peso del componente de los ingresos laborales (D'Amico, 2016).

Por otro lado, desde el enfoque de derechos se plantea la relevancia de asumir el rol de la política social orientada a consolidar un umbral de acceso a bienes y servicios, no buscando evitar el riesgo, como pregonan aquellos discursos de alcance internacional, sino una definición propositiva de ciudadanos de derechos en un contexto regional en que el empleo deja de ser garantía de integración social. En este contexto, plantea que el problema de la desigualdad se liga a que la ciudadanía social ya no queda garantizada por el acceso al trabajo, y que el problema de los programas no contributivos es que asumen que las personas están completamente dentro o completamente fuera del mercado laboral formal. Para superar dichas limitaciones, esta perspectiva propone la noción de “protección social horizontal”, que articula conceptualmente formas alternativas de intervención estatal y refiere a un “conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida” (OIT, 2011)¹.

1 “Este enfoque de protección social horizontal —a diferencia de la vertical, asociada al trabajo— se transparentó en el concepto de ‘piso de protección social’ sostenido por la Organización Internacional del Trabajo, en colaboración con la Organización Mundial de la Salud. Esta noción fue propuesta en distintos documentos desde el año 2009 como una estrategia para amortiguar los efectos de la crisis internacional del 2008” (ENAPROSS, 2014: 10).

Las dos propuestas tienen sesgos muy diferenciados y resultados diferentes en su punto de llegada: mientras que la asistencia social ayuda a las familias pobres a lidiar con los riesgos mediante transferencias de dinero (con efectos redistributivos) que se orientan a reducir la pobreza y la desigualdad, con el objetivo de actuar sobre los resultados, la seguridad social se construye en la concepción de manejo del riesgo para mitigar su impacto en las personas, orientada por un objetivo de carácter preventivo. No obstante, ambas posturas conservan la restricción de que sus intervenciones sobre la desigualdad se limitan al momento de la redistribución.

Un ejemplo claro de ello es que en América Latina hemos tenido una reciente tendencia a aumentar la protección social, lo que ha ayudado a reducir la pobreza. Los programas de transferencia condicionada de ingresos constituyeron una marca registrada de América Latina que luego se expandiría alrededor del mundo (Ribe *et al.*, 2010; Cecchini y Martínez, 2011)². Su objetivo consiste en evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza otorgando dinero en efectivo a grupos de población de bajos ingresos. Con ello se garantiza un ingreso mínimo, a cambio del cual exigen una serie de condicionantes que los beneficiarios y/o sus familias —catalogados como “pobres con hijos a cargo”— deben cumplir para recibir la ayuda, entre los que figura con más frecuencia el asistir a la escuela y el cuidado de la salud (Minujin *et al.*, 2007). Estas políticas desplazaron el acento sobre los “incentivos” y “derechos” al empleo y lo colocaron en la “obligación” de emplearse como condición para recibir un subsidio. Las evaluaciones sobre estos programas mostraron su alto impacto en la capacidad de gasto y en la disminución del nivel de pobreza de los hogares beneficiarios, así como en el aumento de la tasa de asistencia escolar, la reducción de las tasas de abandono y el aumento de las visitas a los centros de salud. Asimismo, algunos trabajos afirman que han resultado instrumentos efectivos para reducir la pobreza de largo término a través de incentivos al capital humano. Cabe aclarar que estas evaluaciones toman como parámetro que el sistema de protección social tiene que orientarse al consumo y a la prevención de la pobreza. Pobreza y desempleo fueron entonces dos categorías de las que se apropiaron las ciencias sociales para disputar avances en contextos de profundización

2 Reconocen un origen común en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que en el año 1997 se instaló a nivel nacional en México y que actualmente está reconvertido en el llamado Programa Oportunidades.

neoliberal, pero que perdieron capacidad de proponer redefiniciones de los modelos de integración.

Una mirada crítica radical, en cambio, propone desplazar la mirada a la esfera de la distribución para observar los mercados estructurantes de la desigualdad (como ya dijimos: capital, trabajo, tierra y conocimiento), así como a otros actores (grupos, pares categoriales y clases). Porque no se trata solo de construir mejores pisos de calidad de vida, sino de reconfigurar los modelos de integración social hacia un horizonte igualitario. Y este viraje es central porque la pregunta por la distribución repone la dimensión estructurante del conflicto que origina las desigualdades, que es necesaria para comprender un contexto de profundas y persistentes asimetrías de poder. A su vez, nos permite ahondar en las causas de largo plazo que han modelado las desigualdades tal y como las conocemos en el presente: esos mercados asimétricos con la condición de posibilidad para la existencia del capitalismo.

En su trabajo, Pérez Sáinz ahonda en estas causas y nos deja pistas a partir de las cuales podríamos tomar el desafío de producir nuevos indicadores productivamente más relevantes para la intervención pública. El autor afirma que en América Latina han ocurrido durante siglos procesos de alta proletarianización sin asalarización (es decir, el crecimiento del trabajo por sobre el empleo) y de exclusión de grupos subalternos a los mercados básicos, fundamentalmente a través de la inferiorización étnico-racial. Como contracara de estas formas de desigualdad, el autor reconoce un progresivo proceso de ciudadanía social que busca amortiguar las desigualdades. Ahora bien, ¿en qué consiste ese proceso y qué relevancia tiene la noción de ciudadanía para articular políticas de reversión de la desigualdad?

Reflexiones preliminares: las posibilidades de la ciudadanía como estrategia para disputar las desigualdades desde la política estatal

Una estrategia frecuentemente replicada desde el ámbito de las políticas públicas para discutir la desigualdad consiste en anclar la intervención estatal en mejorar el proceso de ciudadanía. No obstante, entendemos que

para desplegar su potencialidad ese camino requiere atender dos advertencias. La primera es histórica, e implica reconocer que la forma en que la ciudadanía social se ha consolidado a lo largo de los siglos sigue operando con una lógica de inferiorización social. En este sentido, Pérez Sáinz afirma que el creciente proceso de individualización de la ciudadanía no logra compensar las dinámicas jerarquizantes de las clases. Particularmente la ciudadanía social, sostenida por el pilar básico de las políticas sociales, tuvo un desarrollo limitado que supuso —en palabras del autor— “procesos frágiles de individualización”. Sostiene que el pasaje del individuo-ciudadano al individuo-consumidor está sembrado de tensiones que no representan un soporte sólido para la individualización³ (Pérez Sáinz, 2016: 254). Caracterizamos el sentido general de individualización que el proceso de ciudadanía adopta en su sentido sociológico como el desmoronamiento de los cuerpos intermedios, la fragilización de los vínculos comunitarios, la tendencia a la atomización social (Fitoussi y Rosanvallon, 2003). Asimismo, aún nos falta mucho camino por recorrer para conocer las dinámicas de cierre social que se han producido en las esferas no estrictamente económicas —particularmente la discriminación e inferiorización étnico-racial y de género— que nos permitan comprender el potencial de sus articulaciones con las crecientes políticas afirmativas de reconocimiento.

La segunda es epistemológica, y advierte que la ciudadanía no puede ser entendida normativamente como un conjunto de derechos acumulativos; se trata, más bien, de prácticas de accesibilidad promovidas por la lucha abierta y permanente mediante la acción colectiva. Como contracara al creciente proceso de individualización social, un sentido heurísticamente productivo para analizar el acceso a derechos de los/as destinatarios/as consiste en comprender la ciudadanía a partir de desentrañar en qué relaciones sociales ejerceremos efectivamente las personas esos derechos ciudadanos. Como señala Jelin, no se trata de la afirmación ahistórica de un conjunto de prácticas que definen la condición de ciudadanía, sino más bien de un ámbito relacional que alude a “una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué, al definir cuáles serán los problemas comunes y cómo serán abordados” (Jelin, 1993: 25). Y de entender las prácticas

3 “Como lo demuestran las manifestaciones de exclusión social y los comportamientos individuales que estas inducen, en especial aquellos que llevan a la transgresión delictiva que cuestiona —de manera directa— los fundamentos del orden establecido” (Pérez Sáinz, 2016: 256).

ciudadanas como prácticas concretas y cotidianas de sujetos sociales (Jelin, 2006 y 2011). El desafío consiste en reconstruir las maneras concretas en las que los sujetos llevan adelante las prácticas de ciudadanía y de derechos, porque entendemos que allí se disputan formas existentes de desigualdad: ¿en qué espacios o ámbitos?, ¿en cuáles relaciones sociales?, ¿frente a qué instituciones?, ¿en relación con qué demandas?, ¿con qué contenidos? (Jelin, 2006: 62). Este enfoque de la accesibilidad devela la brecha existente entre los derechos adquiridos y su cumplimiento, y es una preocupación central tanto para la acción política como para el campo académico, ocupados en la consolidación de la ciudadanía y la participación, particularmente a partir de los procesos de democratización que atravesaron los países de América Latina en las últimas décadas. ¿Cuál es el impacto de la acción colectiva orientada a la ampliación de derechos en las instituciones que deben responder a las demandas de ciudadanía (en particular, el Estado)? ¿De qué manera las personas, a través de su participación en organizaciones sociales, exigen el cumplimiento de derechos formalmente reconocidos? En esta dirección, la disociación entre la lógica formal del derecho y la de la acción social de las organizaciones ofrece el punto de partida y orienta la indagación hacia los desfases y las posibilidades de encuentro —nunca coherentes ni lineales— entre ciudadanía, acción colectiva e igualdad. Así, la política pública no puede olvidar colocar en su agenda la necesidad de desentrañar la compleja dinámica de articulación entre los derechos y las instancias de movilización de los actores involucrados en su concreción, atendiendo a los vínculos entre organización y movimiento social. Y ello, porque la institucionalización de la política expresa una relación entre movimientos sociales y sistema político en dos sentidos. Por un lado, nos permite pensar en un momento de culminación de una acción colectiva cuando se logra traducir demandas en derechos (por ejemplo, la modificación del código penal para la incorporación de la figura de femicidio, a partir de la movilización social en torno a la consigna “Ni una menos”). Por otro, puede activar una acción colectiva para exigir su efectiva aplicación, es decir que el reconocimiento legal se constituye en piso para la acción, y también puede poner al descubierto la vulneración de derechos adquiridos que ocurre ante la ausencia y/o deficiencia de la reglamentación de las leyes. Si, por un lado, puede operar la lógica de que la acción colectiva incorpora nuevos derechos, por otro también puede ocurrir que ella emerja en las brechas existentes entre los marcos jurídicos y el ejercicio de derechos, como *exigibilidad* de los ya existentes.

Consideramos que reconstruir una matriz de análisis crítico de la desigualdad requiere articular en su enfoque estos procesos desde su carácter histórico y desde una perspectiva epistemológica que se proponga asir el entramado social en el que se producen los derechos ciudadanos como disputa por la igualdad, a partir de sus interacciones y redes colectivas. De esa manera, puede devenir en un aporte a la intervención pública en tanto permite analizar las posibilidades y límites de la acción política sobre el modelo de integración social en disputa, al contextualizar a los actores concretos capaces de encarnar procesos de reivindicación y resistencia frente a los persistentes mecanismos de desigualación ■

Bibliografía

Ceccini, Simone y Rodrigo Martínez (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.

D'Amico, Victoria (2016). “La definición de la desigualdad en las agendas recientes de los organismos internacionales para América Latina”, en *Revista Colombiana de Sociología*, vol. 39(1), pp. 221-240.

D'Amico, Victoria (2015). “De la pobreza a la desigualdad. Discursos internacionales, efectos nacionales”, en *Latinoamérica. Revista de estudios latinoamericanos*, UNAM. Número 61- México 2015/2, pp. 237-263.

De Soto, Hernando (1986). *El otro sendero. La revolución informal*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.

Dubet, François (2010). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.

ENAPROSS – Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social (2014). *Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Disponible en <http://www.trabajo.gov.ar/estadisticas/enapross/index.asp>

Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon ([1997] 2003). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.

Fraser, Nancy (1997). *Iustitia interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Jelin, Elizabeth (2011). “Los derechos como resultado de luchas históricas”, en Elizabeth Jelin, Sergio Caggiano y Laura Mombello (eds.), *Por los derechos. Hombres y mujeres en la acción colectiva*. Buenos Aires: Trilce.

Jelin, Elizabeth (2006). “Migraciones y derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia”, en Alejandro Grimson y Elizabeth Jelin (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

Jelin, Elizabeth (1993). “¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo”, en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, núm. 55, pp. 21-38.

Kessler, Gabriel (2015a). “Desigualdad en América Latina ¿un cambio de rumbo?”, en *Carta Mensual INTAL* núm. 221, enero.

Kessler, Gabriel (2015b). “Desigualdad en América Latina: aprendizajes de la historia”, en *Carta Mensual INTAL* núm. 222, febrero.

Minujin, Alberto; Alejandra Davidziuk y Enrique Delamónica (2007). “El boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos?”, en *Salud colectiva* [online]. vol. 3, núm. 2, pp. 121-131.

OIT – Oficina Internacional del Trabajo (2011). “Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva”. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social. Ginebra: OIT.

Pérez Sáinz, Juan Pablo (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina*. La barbarie de los mercados, desde el siglo xix hasta hoy. Buenos Aires: Siglo XXI.

Reygadas, Luis (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. Barcelona y México: Antropos.

Ribe, Helena; David Robalino e Ian Walker (2010). *Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean. From right to reality*. Washington: World Bank.

Therborn, Goran (2006). “Inequalities of the world”, en Goran Therborn (ed.), *Inequalities of the world. New Theoretical Frameworks, Multiple Empirical Approaches*. Londres: Verso.

Therborn, Goran (1995). *The killing fields of inequality*. Cambridge, UK: Polity Press.

Tilly, Charles (2000). “De esencias y vínculos”, en Charles Tilly, *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial, Capítulo 1, pp. 15-53.

Convergencias y divergencias en torno a la pobreza en América Latina. Un marco interpretativo desde el enfoque de género y derechos

Introducción

El campo de la política pública en América Latina muestra la convergencia histórica de múltiples crisis globales, que incluyen crisis financieras, políticas, alimentarias, climáticas, de trabajo, tiempo y cuidado, en el marco de una transición demográfica acelerada y de la persistencia de la desigualdad como características distintivas de este continente.

Una de las particularidades de la institucionalidad en la región es precisamente la consagración de normas y cláusulas constitucionales protectoras, la ratificación de pactos y tratados internacionales igualitarios, de consensos globales y regionales, de planes de igualdad, acciones afirmativas, reconocimiento normativo de identidades y de disidencias sexuales, cambios en el uso del lenguaje y, en paralelo, una persistencia e incremento de múltiples violencias, en particular de género, sumadas a las condiciones de pobreza y desigualdad estructural, desequilibrios macroeconómicos y fiscales, junto con exclusiones de todo tipo, que ponen en cuestión la efectividad de las respuestas estatales.

* Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Directora del Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (www.dspp.com.ar)

En segundo lugar, se producen movilizaciones sociales masivas, lideradas por organismos de derechos humanos y por el movimiento feminista —con una adhesión global, como en el caso de las marchas en torno al “Ni una Menos” contra la violencia y los femicidios—, junto con manifestaciones estudiantiles en contra del cambio climático y resistencias ciudadanas en varios países de la región¹, las que contrastan con el surgimiento de nuevos actores en la política, por ejemplo, organizaciones religiosas y conservadoras, que incluyen demandas políticas, como una mayor injerencia de las familias en la educación o en la salud sexual y reproductiva y plantean nuevos desafíos a las conceptualizaciones tradicionales de lo público y privado, de Estado y sociedad, y una revisión de las competencias en torno a la distribución de los bienes públicos².

En ese marco, la pobreza como fenómeno multidimensional también ha sufrido transformaciones de la mano de los acontecimientos, consolidándose como un campo de disputa política, técnica y discursiva. Al dato de la persistencia de los altos niveles de pobreza, con algunos períodos de mejora significativa, se le suma que el importante número de programas, políticas y acciones no han sido lo suficientemente impactantes como para avanzar en cambios estructurales. La sobrerrepresentación de mujeres, niños, niñas y adolescentes (NNA) entre la población en situación de pobreza es elocuente y abona la tesis de que solo se ha logrado mitigar ciertos aspectos sin avanzar en transformaciones estructurales³. De hecho, en la mayoría de los sistemas estadísticos de la región no se desagrega la información entre población rural y población indígena y afrodescendiente, y estas últimas quedan invisibilizadas. Así, a la situación estructural de pobreza se suma la falta de información que, salvo excepciones, no se encuentra de manera regular en los países de la región.

1 A lo largo de 2019, las movilizaciones sociales fueron ganando las calles en Argentina, Chile, Bolivia, Brasil, Ecuador, Haití, Honduras y Venezuela, transmitiendo distintas posiciones sociales y políticas, en las que las organizaciones feministas y de mujeres tienen una presencia destacada —es el caso argentino y chileno— pero, a su vez, también hay reclamos étnicos y multiculturales.

2 Hacia ya varios años que Fraser (2000) desarrolló el dilema del reconocimiento y redistribución; Gita Sen (2014) habla de la necesidad de refundar contratos sociales desde una perspectiva feminista.

3 De acuerdo con datos de 2017, la tasa de pobreza en América Latina de NNA de hasta 14 años es 19 puntos porcentuales más alta que la de personas de entre 35 y 44 años, y el 31% más alta que la de las personas de 65 años y más, con diferenciales por sexo, etnia y zona de residencia, y con una tasa de pobreza rural 20 puntos porcentuales más que en las áreas urbanas (CEPAL, 2019a: 21). En América Latina, el índice de femineidad de la pobreza se mantuvo elevado y estable entre 2012 y 2017, situándose en torno a 113 (CEPAL, 2019b: 120).

Las convergencias en las cuestiones explicativas sobre la persistente desigualdad regional, y en el Sur global, se refieren al efecto que el abandono de las instituciones públicas tuvo como estrategia central para impulsar el ejercicio de derechos de la ciudadanía. Así, la irrupción del concepto de *beneficiarias* y *beneficiarios* de programas focalizados —en reemplazo de *ciudadanas* y *ciudadanos* como titulares de derechos y receptores de políticas sociales, particularmente promovido por las políticas implementadas en los años noventa— constituye un ejemplo elocuente. A su vez, la evidencia empírica ha demostrado que la pobreza es notoriamente menor allí donde el sistema de políticas públicas está organizado en base a instituciones de acceso universal y donde el gasto total en finalidades sociales es más elevado⁴.

En otros términos, el reconocimiento en la titularidad de derechos no es solo simbólica y narrativa, sino que implica la presencia de mínimos comunes irrenunciables que alcanzan a toda la población, independientemente de las condiciones en las que viven y de los satisfactores a los que acceden. Así, en el campo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) se han establecido estándares interpretativos que permiten identificar el contenido mínimo de las obligaciones que tienen los Estados para con su población. Precisando, parten de un andamiaje normativo, pero también interpretativo del alcance de los pactos y tratados internacionales, que supera un debate sobre estrategias y enfatiza en que los Estados están obligados a evitar trayectorias de vida en las que las personas se vean arrastradas hacia la pobreza.

En base a estos marcos interpretativos, el siglo XXI se inaugura con una declaración que propone una primera agenda (2015) con ocho Objetivos de Desarrollo (ODM), que se continúa con una segunda, que los duplica en número —son 17 los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)—, a la vez que los complejiza y propone un plan de acción para el desarrollo sostenible, que reconoce la importancia de las instituciones como instancias ineludibles de cualquier proceso de cambio que se quiera impulsar. De este modo, la agenda 2015 ponía centralmente el foco en la pobreza y el hambre, y la segunda, constatando avances menores a los esperados en la disminución de la pobreza, converge en la definición de un objetivo específico que in-

⁴ Entre otros trabajos, véase Beccaria y Maurizio, 2012; Cecchini y Martínez, 2011; Filgueira, 2013; Lo Vuolo *et al.*, 1999; Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2013; Pautassi y Gamallo, 2012 y 2015; Salama, 2006.

cluye la superación de las desigualdades como acción central en cualquier estrategia de acción (ODS 10).

De esta forma, la agenda del desarrollo del siglo en curso adopta como metodología de intervención el enfoque de derechos, que sitúa al *corpus* de derechos humanos como la fuente ineludible de obligaciones de los Estados para con las personas en todas sus identidades, mientras que para los actores privados promueve el empoderamiento y la participación ciudadana. Así, las propuestas convergen en incorporar los componentes históricos del enfoque de género, desarrollado por la teoría feminista desde mediados del siglo XX, y que precisamente señala que la forma de intervenir de las políticas públicas requiere “atravesar” todos los ámbitos de la sociedad.

Esta metodología, que interpeló las teorías sobre el Estado, la economía, la política, la administración pública, la justicia y consecuentemente, las formas de intervención a partir de la identificación de una estructura de poder asimétrica, establece la necesaria transformación de las múltiples asimetrías como paso previo a cualquier acción. El enfoque de género se constituyó como una herramienta conceptual y política poderosísima que marca un cambio de paradigma y obliga a repensar todas las categorías, situando la desigualdad, la discriminación y el poder en el centro de todo debate (Pautassi, 2019b).

Sin embargo, la valoración del potencial del concepto de enfoque ha sido adoptada por los países como clave para el acuerdo del milenio en torno al desarrollo sustentable, pero sin reconocer el importantísimo aporte de la teoría feminista al conocimiento y a la práctica política y social y su efecto en las políticas públicas, y más aún, en las transformaciones culturales y las relaciones sociales (Pautassi, 2019b).

El invisibilizar la asimetría de poder como estructurante de las relaciones sociales lleva a que la desigualdad sea medida a partir de los ingresos —casi exclusivamente monetarios— y, salvo excepciones, no complejiza el origen o los componentes de dicho ingreso, avanzando en fórmulas de cálculo “ciegas al género”⁵ y con impacto directo en las vías para su superación.

5 Este concepto de ceguera avanza aún más a la clásica denuncia de que no existe neutralidad para señalar que, precisamente, hay una voluntad manifiesta por invisibilizar, “cegar” los contextos estructurales en las vidas de las mujeres (Kabeer, 1999).

La división sexual del trabajo es la expresión de las relaciones de género en el mundo del trabajo, que ha estructurado y consolidado las relaciones de subordinación de las mujeres, cuya manifestación es su concentración en las responsabilidades del cuidado, y su menor y desigual participación en el mercado laboral (Pautassi, 2007a). En consecuencia, no se podrá eliminar la desigualdad estructural que vive la región en tanto no se cuestionen sus bases fundantes y se incorpore la injusta división sexual del trabajo, del cuidado y del tiempo como tema central en su reproducción.

Y allí aparecen las divergencias, ya que no se considera no solo la centralidad de la injusta división sexual y social del trabajo y del cuidado en la dinámica constitutiva de la desigualdad, sino que ni los Estados, ni las empresas, y mucho menos los varones, asumen sus deudas con las mujeres. En otros términos, cualquier análisis, plan o agenda de desarrollo sostenible que se diseñe debe incorporar estas múltiples dimensiones. Entre otras, no puede dejar de considerarse como estructurante en el análisis, en las responsabilidades y en las políticas, el enfoque de género y de derechos, la injusta división sexual del trabajo —remunerado, no remunerado y voluntario—, del ingreso y del tiempo, junto con los sesgos y estereotipos de género existentes.

En los puntos siguientes se argumentará en esta dirección, con especial énfasis en las relaciones entre estándares de derechos humanos, Agenda 2030 y políticas públicas. En particular, identifico el potencial peligro de que los compromisos en torno a los ODS y sus traducciones locales queden en la narrativa política, sin impactar sobre transformaciones estructurales que incluyan efectivamente medidas superadoras de la pobreza, en clave de género y centradas en el reconocimiento de derechos. El artículo concluye destacando algunos elementos centrales que requiere la construcción de una agenda de desarrollo que efectivamente incorpore el enfoque de género y de derechos, bajo la convicción de que la sustentabilidad debe estar dada por el respeto a la diversidad y por garantías en torno a la igualdad y equidad de género.

El enfoque como convergencia

La declaración de Naciones Unidas —Declaración del Milenio⁶— incluye como estrategia central el enfoque de derechos humanos, que se basa en las obligaciones estatales contenidas en los pactos y tratados internacionales de derechos humanos que los Estados han firmado y ratificado, pero que no han incorporado en el campo de acción estatal, y que involucra a todos los poderes del Estado.

El *corpus* de principios, reglas y estándares que componen el ámbito de los derechos humanos⁷ fija no solo las obligaciones negativas del Estado (aquellas en que no debe interferir), sino también un cúmulo de obligaciones positivas, es decir, aquello que debe hacer para lograr la plena realización de los derechos civiles y políticos (DCP), pero también económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). En tal sentido, los derechos humanos no se reducen a poner un límite a la opresión y al autoritarismo estatal, sino que conforman un programa para guiar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Los órganos de supervisión internacional de derechos humanos, tanto a nivel global como regional, que conforman el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), han procurado no solo reparar a las víctimas en casos particulares, sino también fijar un cuerpo de principios y estándares. El propósito es incidir en la calidad de los procesos democráticos a través del fortalecimiento de los principales mecanismos internos de protección de derechos, tales como los sistemas de administración de justicia, los mecanismos de participación política y las políticas e instituciones sociales.

Al utilizar el concepto de “enfoque”, se incorpora un mandato claro de transversalidad que, al igual que el de género, debe promover estrategias transfor-

6 Fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2000 y fue firmada por 193 países del mundo. Disponible en <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

7 Se trata de las decisiones adoptadas por los comités de monitoreo de los tratados internacionales, como el Comité de Derechos del Niño, el Comité de la Convención contra la Discriminación de la Mujer (CEDAW), el Comité del Pacto Internacional de DESC (PIDESC), el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS), el Comité de Expertas en Violencia (CEVI) de la Convención de Belem do Pará, entre otros. Los dos últimos solicitan en sus informes indicadores de progreso para la medición de las obligaciones contenidas en cada pacto. Al respecto, véase: GTPSS, 2015; MESECVI, 2015. Es decir, la rendición de cuentas estatal involucra evidencia empírica y se supervisa de manera periódica.

madoras que “atravesen” toda la dinámica de la estatalidad pública y todos los poderes del Estado. Al respecto, el Poder Judicial no puede desconocer el *corpus* de derechos humanos y debe fundamentar sus resoluciones y sentencias en la Constitución y en los pactos y tratados internacionales. Lo mismo sucede con el Poder Legislativo y con el Ejecutivo. Así, por imperio de estas obligaciones jurídicas internacionales, un ministerio —por ejemplo, el de Educación o de Trabajo y Seguridad Social—, no puede establecer criterios discrecionales o asistenciales en sus políticas, sino que debe ajustarse necesariamente a los estándares y obligaciones previstos en cada derecho, de manera interdependiente entre sí y respetuosa de la equidad de género.

Las garantías y tutelas establecidas por los derechos, si bien están condicionadas por múltiples discriminaciones —de género, etnia, raza, clase, espacialidad geográfica y temporal—, tienen la capacidad de guiar, con estándares y principios, la actuación de los Estados democráticos en las situaciones concretas. De este modo, resulta posible determinar el alcance de las obligaciones estatales, con el objetivo de impactar directamente en los procesos de formulación de políticas públicas.

Este es precisamente uno de los principales aportes y, al mismo tiempo, un desafío del campo de los derechos humanos en relación a los problemas en América Latina originados en la pobreza y la exclusión social e institucional. Es por ello que se ha enfatizado en la necesidad de fortalecer las garantías institucionales y sociales de cada derecho en los diferentes espacios nacionales. El impacto que el concepto de enfoque tuvo a nivel de las intervenciones estatales y de las políticas públicas es sumamente relevante. En tanto aporte del feminismo contemporáneo, esta metodología —que implica un abordaje transversal, que interpela la asimetría del poder y las consecuencias que esta estructura de poder acarrea— fue una de las grandes intervenciones teórico-metodológicas del siglo XX y constituye el punto de inicio del consenso del nuevo milenio⁸.

8 El marco teórico inédito elaborado por el feminismo incluye un conjunto de ideas, metodologías y técnicas que permitieron cuestionar y analizar las formas en que los grupos sociales han construido y asignado responsabilidades, actividades y comportamientos para mujeres y hombres, los espacios que habitan, los rasgos que los definen, el poder que detentan y las formas en que culturalmente se legitiman, las vivencias que producen y las identidades que construyen. De este modo, la desigualdad social, política y económica de las mujeres en relación con los hombres se justificó como resultado inevitable de su asimetría sexual (Lamas, 2002), a partir de lo cual se establecen numerosas y complejas interrelaciones e interacciones humanas donde lo biológico, lo psíquico y lo social se entrelazan.

A pesar de que en América Latina, principalmente durante la primera década del siglo en curso, se produjo una suerte de “boom de derechos” en el que, al menos a nivel retórico, los derechos integraron muchas de las plataformas de políticas, ni los sistemas de protección internacional o regional de derechos humanos, y mucho menos las coaliciones gobernantes, reconocieron que el concepto de enfoque es uno de los aportes más relevantes del feminismo contemporáneo. En contrapartida, los logros alcanzados, tanto a nivel de pactos y tratados internacionales como de los avances en los países, han sido promovidos fuertemente por el accionar de los movimientos de mujeres.

En toda América Latina la lucha y las demandas de las mujeres han significado un factor fundamental en muchas de las reformas alcanzadas, ya se trate de reclamos por violación de derechos humanos o en términos de salud sexual y reproductiva (SSR), violencia doméstica, trabajo remunerado y del cuidado no remunerado, identidades y disidencias sexuales, junto con hacer visibles las demandas de género. De hecho, como nunca antes, en América Latina el patriarcado sale a la luz en la última década, integrando consignas diversas, y es denunciado en toda su amplitud por los movimientos de mujeres y disidencias sexuales. Asimismo, estos movimientos han permitido a sus integrantes la construcción de una identidad colectiva y han adquirido una visibilidad en el espacio público traducido en nuevas formas de ejercicio de la ciudadanía, en especial a partir de politizar lo corporal, de hacer público lo privado o, más aún, de politizar lo social, cuestionando la calidad democrática y el propio principio de igualdad y libertad (Marques-Pereira, 2007).

Por ello, el análisis comprende dimensiones que aluden tanto al trasfondo cultural de las relaciones de género como a su carácter político. En conjunto, estos conceptos y técnicas proponen una nueva mirada a la realidad, definida como “enfoque de género”, que se instituye como un prisma que permite desentrañar aquellos aspectos que, de otra manera, permanecerían invisibles⁹. Transformar dichas relaciones significa cuestionar y replantear poderes, tanto en la vida

9 Si bien en los primeros años el género se utilizó para enfrentar el “determinismo biológico” y la construcción binaria, en la actualidad el concepto ocupa un lugar central en los debates sobre lenguaje, literatura, historia, arte, educación, política, sociología, psicología, ciencia, medicina, geografía, hábitat, derecho, trabajo y economía. En las ciencias sociales, la temática de género ha sido convalidada en los últimos treinta años como “conocimiento válido” y con entidad propia; posteriormente se incorpora en la economía, conformando de hecho una rama específica —la economía feminista—, y es aún más reciente en las denominadas ciencias duras (Benería, 1994).

cotidiana como en las esferas más amplias de la sociedad, incluyendo especialmente la política y la económica. En rigor, el enfoque de género da cuenta de la presencia de una estructura de poder asimétrica que asigna valores, posiciones, hábitos, diferenciales a cada uno de los sexos y las identidades diversas y, por ende, estructura un sistema de relaciones de poder conforme a ello, el cual se ha articulado como una lógica cultural, social, económica y política omnipresente en todas las esferas de las relaciones sociales (Pautassi, 2007b). Y, claramente, las políticas públicas no son la excepción, y la pobreza, en tanto fenómeno multidimensional, es una clara representación.

La abundancia de situaciones que pueden ser discriminatorias por acción u omisión del Estado es prácticamente infinita, en tanto comprende desde situaciones de discriminación por raza hasta los criterios de asignación del gasto público social en un Estado o la falta de enfoque de género en los presupuestos estatales. De allí su necesario tratamiento como eje transversal a toda acción de monitoreo y cumplimiento de los derechos sociales y los límites que puedan presentarse en el proceso de verificación de este cumplimiento¹⁰.

En suma, el enfoque de derechos, en tanto estrategia metodológica que persigue un objetivo político, busca fortalecer la institucionalidad de las políticas sociales y está lejos de definir un modelo único de desarrollo. Busca establecer las interdependencias necesarias —de base normativa— para complementar dicha estrategia. Se basa en un marco de derechos —civiles, políticos y económicos, sociales y culturales— que posibilita desarrollar estrategias sustentables que transformen las dinámicas arraigadas en la institucionalidad de los países de América Latina.

A su vez, el principio de universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, que la Conferencia de Viena de Derechos Humanos de 1993 consagra en su plataforma de acción¹¹, opera como estándar de acción ineludible para los Estados y tracciona para la promoción de políticas integrales y con respuestas de tipo sistémicas, que incluyen el empoderamiento ciudadano, al tiempo que se avanza en el desarrollo de indicadores de progreso para medir el cumplimiento de derechos (OACNUDH, 2012).

10 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) destaca la indisoluble vinculación del enfoque de derechos con el de género y diversidad (CIDH, 2017). En anteriores documentos había establecido los estándares jurídicos necesarios que integran el enfoque de derechos (CIDH, 2007).

11 https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

La experiencia en la implementación del enfoque de género deja múltiples lecciones¹², que deberían ser recogidas a la hora de implementar el enfoque de derechos, particularmente porque la Agenda 2030 prioriza “integrar derechos, transformar las políticas públicas” y plantea que “se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas. Los objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental” (Naciones Unidas, 2015: 1), actuando no solo como expresión de deseos, sino como una metodología de aplicación en los contextos gubernamentales nacionales, subnacionales y locales.

Estos consensos fundantes del siglo en curso introducen, además, la reducción de las desigualdades como meta central: el ODS 10 que, en forma interrelacionada con el ODS 5, sobre igualdad de género, confluye en una oportunidad única para su incorporación en la agenda pública. Claro está que implica esfuerzos para los Estados, no solo en relación con la gobernanza democrática y la capacidad de ejecución de políticas públicas sino, precisamente, con una clara voluntad política y consenso social. Y allí las confluencias se diluyen, especialmente en temas tan sensibles como la pobreza, y afloran los disensos.

Las divergencias: más allá de la disputa

Precisamente el punto crítico consiste en establecer las formas para la implementación del marco de derechos, que no es otra cosa que identificar el alcance de las obligaciones positivas y negativas que le competen al Estado. Significa entender cómo se traducen derechos en políticas, normativa, infraestructura, recursos económicos, programas y mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía. En este sentido, cabe preguntarse si las condiciones de pobreza en las que vive un importante número de personas en la

12 Uno de los obstáculos identificados para la implementación de la transversalidad de género fue la falta de compromiso de funcionarios gubernamentales y legisladores, ya que el género se considera como “no relevante” en áreas como macroeconomía, gasto público, empleo, seguridad social y defensa (Daeren, 2001).

gión implican una negación de derechos o más bien un incumplimiento de obligaciones que debe cumplir el Estado. Ciertamente, este es un punto en torno al cual no hay consenso.

El andamiaje interpretativo y los avances sobre la medición de derechos han ido desplegando distintos argumentos para establecer las diferencias. En primer lugar, no todas las causales por las cuales las personas atraviesan situaciones de pobreza constituyen una violación de derechos humanos, ya que la responsabilidad estatal al respecto no es tan sencilla de establecer. Tal sería el caso de situaciones de escasez estructural de recursos económicos o vinculadas con desastres naturales. En tales casos, la pobreza implica la privación del disfrute de los derechos humanos, pero no necesariamente se están violando derechos. Es por ello que los estándares interpretativos y los indicadores permiten evaluar si efectivamente el Estado hizo uso del “máximo de recursos disponibles” para erradicar la pobreza, en qué grado y con qué impacto en términos de género. En otros términos, identificar las causales de responsabilidad entre la pobreza y el accionar estatal implica un control de responsabilidades estatales a los que cada Estado debe someterse periódicamente.

Al mismo tiempo, existen situaciones en que la pobreza es atribuible a una conducta estatal (por acción u omisión) e implica una violación de derechos humanos, particularmente porque el Estado no ha respetado las elecciones de la persona o no ha respetado sus capacidades. También se produce cuando no se ha logrado prevenir el abuso por parte de terceros a los derechos de las personas, marginándolas a vivir en condiciones de pobreza o consintiendo prácticas abusivas por parte de empleadores. Asimismo, cuando un Estado ha fracasado en la asignación de recursos o ha hecho mal uso de los mismos¹³. De allí que las obligaciones que se les imponen a los Estados desde el *corpus* de derechos humanos sean precisamente que, al diseñar políticas públicas y asignar recursos, estos “deben otorgar la debida prioridad a los derechos humanos de los grupos más desfavorecidos, especialmente las personas que viven en la extrema pobreza” (OACNUDH, 2011: 14).

13 Los reportes de los relatores y las relatoras de Naciones Unidas para la extrema pobreza conforman importantes fuentes de información para avanzar en establecer las diferencias en los deberes estatales de protección, respeto y provisión de condiciones para el ejercicio de derechos. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx>

El Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ha señalado que la pobreza es considerada una violación de derechos humanos, realizando un llamamiento a los Estados a no considerar este fenómeno multidimensional solo como un fenómeno estadístico, sino como una directa violación del contenido de los DESCAs (ONU, 1999: párr. 5 y 7). Y en su Observación General núm. 12, respecto al derecho a la alimentación adecuada, ha establecido que:

El Comité afirma que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos.

En la Observación General núm. 20, el Comité señala:

[...] La situación social de una persona, como el hecho de vivir en la pobreza o de carecer de hogar, puede llevar aparejados discriminación, estigmatización y estereotipos negativos generalizados que con frecuencia hacen que la persona no tenga acceso a educación y atención de salud de la misma calidad que los demás, o a que se le deniegue o limite el acceso a lugares públicos¹⁴.

En otros términos, la fuerza rectora de los derechos es precisamente que establecen la máxima de que cada poder del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) debe fundar sus políticas, acciones, planes, leyes y sentencias judiciales en los derechos humanos, los que deben ser interpretados en consonancia con la Constitución Política y con el contenido de los tratados internacionales. Para incorporarlos, el enfoque de derechos otorga el prisma, la mirada transversal. Es decir que no basta con señalar que se garantiza un derecho o que se restituyen otros, sino que tales garantías deben cumplir con los estándares necesarios para que no sea una mención formal, sino operativa y, eventualmente, sujeta a revisión judicial.

14 Comité PIDESC. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>

El Comité del PIDESC lo ha señalado, al adherir a la Agenda 2030 y establecer de manera enfática que:

Al respetar las obligaciones normativas del Pacto, los Estados reforzarán su capacidad de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su promesa de no dejar a nadie atrás [...] Los planes de acción nacionales destinados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible deberían tener plenamente en cuenta las recomendaciones que figuran en las observaciones finales que el Comité publica en el contexto del proceso de presentación de informes periódicos en virtud del Pacto. Estas recomendaciones resultan muy valiosas para que los Estados partes puedan identificar formas sistémicas [...] a fin de aumentar las sinergias entre las medidas adoptadas en el contexto de la Agenda 2030 y el logro de la plena efectividad de los derechos del Pacto (CDESC, 2019: 7).

De modo que cada Estado debe establecer formas de garantizar el bienestar —y no solo la ausencia de pobreza— de manera integral, buscando superar la mera cobertura de contingencias o riesgos, que fueron los esquemas clásicos de la seguridad social contributiva; tampoco debe reproducir las prácticas asistenciales de los sistemas no contributivos. El clásico ejemplo son los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI), que han incluido un supuesto marco de derechos (Cecchini y Rico, 2015), pero que reproducen las prácticas focalizadas —aunque con mayor cobertura— con dinámicas de corte asistencial (Pautassi, 2018). La tendencia trabajocéntrica sigue aún presente en las respuestas estatales traducidas en programas sociales (Arcidiácono, 2017).

Si bien el campo de las políticas sociales delega su implementación en el Poder Ejecutivo, corresponde al Legislativo y al Judicial garantizar el efectivo acceso y garantías en torno a los derechos, en tanto resultan directos responsables de su satisfacción. Y es allí donde la noción de desigualdad presenta el principal disenso, en tanto se interpreta a partir de las brechas de ingresos invisibilizando las dinámicas en torno a la división sexual del trabajo y del cuidado.

En primer lugar, la segmentación de los mercados de trabajo es una característica de los países de la región, precisamente a causa de la persistencia de la injusta división sexual del trabajo, que se traduce en elevados índices de informalidad laboral que afectan mayoritariamente a las mujeres, y entre ellas a las

más jóvenes y menos educadas, debido a la presencia de empleos desprotegidos y de menor calidad (OIG, 2019).

En segundo lugar, las mujeres trabajan, en promedio, el doble de tiempo que los hombres, especialmente en tareas del cuidado, mientras que la informalidad, el desempleo, la segregación y la brecha salarial las afecta en mayor proporción que a los hombres. En paralelo, las interrelaciones entre el ejercicio de la autonomía de las mujeres, el acceso a formación y capacitación, especialmente en nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC) y las cambiantes exigencias del mercado de trabajo, sumadas a las responsabilidades incesantes y variables del cuidado, siguen sin ser resueltas (Pautassi, 2019b).

En todo el mundo, las mujeres ganan menos que los hombres. En la mayoría de los países, las mujeres en promedio ganan solo entre el 60% y el 75% del salario de los hombres. Se estima que las mujeres podrían aumentar sus ingresos hasta en un 76% si se superara la brecha en la participación en el empleo y la brecha salarial entre mujeres y hombres; el valor global de este aumento se calcula en 17 billones de dólares estadounidenses¹⁵.

Al respecto, a situaciones como el manejo de la incertidumbre —un recurso del cual no disponen las mujeres, no solo por la dificultad para compatibilizar las dinámicas vinculadas a los cambios tecnológicos, sino por la imposibilidad de reacción que tienen debido a las responsabilidades del cuidado—, se añade la falta de información referida a las competencias para el acceso o permanencia en los puestos de trabajo (OIT, 2019). Estas situaciones —que no son directamente atribuibles a las propias mujeres, sino que requieren políticas públicas activas que intervengan sobre estas inequidades— siguen perpetrando la desfavorable situación que padecen las mujeres en el mercado de trabajo remunerado.

Por otra parte, el acceso a nuevas plataformas digitales y patrones de trabajo más flexibles no necesariamente mejora las condiciones y calificaciones de las mujeres, pues las externa de lo público en un retorno “consensuado” al

15 World Bank Gender Data Portal. Disponible en: <http://datatopics.worldbank.org/gender/key%20gender%20employment%20indicators>

hogar, donde se supone que eventualmente se podría conciliar mejor ambas esferas, y donde se las va desvinculando de lo público. En muchos casos, además, se reemplaza esquemas protectorios de seguridad social por locación de servicios, y las mujeres quedan doblemente desprotegidas. Otra vez, la desigualdad en las responsabilidades sociales las atrapa; y en este caso hablamos de las mujeres con mayores niveles educativos y con niveles de formalización laboral.

Resulta todavía más llamativo que este proceso tiende a producirse en las tareas consideradas “típicamente femeninas”, como el caso del trabajo del cuidado remunerado. Según datos del Observatorio para la Igualdad de Género de la CEPAL, en América Latina la mayor concentración de mujeres se produce en el sector del cuidado remunerado, que incluye a los sectores Educación y Salud, al trabajo social en todas sus variantes y al trabajo en casas particulares o servicio doméstico. Representa un porcentaje acumulado del 27,7%, previéndose un crecimiento significativo con motivo de la transición demográfica que vive la región. Estos sectores continúan presentando heterogeneidades estructurales caracterizadas por la precariedad contractual, la brecha salarial y la segregación vertical, y —al igual que en los otros sectores de la economía— se prevé un importante crecimiento de la demanda de tecnología asociada a dispositivos inteligentes para la salud y el cuidado en el hogar, a los cuales las mujeres no tienen posibilidad de acceder.

En esta suerte de proceso ininterrumpido de vulnerabilidad para las mujeres, el uso del tiempo es central para consolidar trayectorias laborales. Recordemos que las mujeres sufren la pobreza de tiempo en mayor medida que los hombres debido a que el trabajo, el ingreso y el tiempo no se reparten en forma igualitaria entre hombres y mujeres, como tampoco dentro del hogar. Hay evidencia empírica que muestra la presencia de un círculo vicioso entre pobreza monetaria y pobreza de tiempo propio, lo que nuevamente atentará contra el ejercicio de la autonomía de las mujeres y les impedirá alcanzar la igualdad distributiva en los hogares y en la sociedad en su conjunto (Rico y Segovia, 2017).

Y los Estados no asumen sus responsabilidades, no cumplen con las obligaciones de proveer, mientras que, en paralelo, el mercado tiene una oferta estratificada por niveles de ingresos, en el que las familias han pasado en

pocos años de regímenes de tipo familiaristas (el varón como único proveedor) a dos proveedores, sin que se haya producido una redistribución del cuidado (Martínez Franzoni y Voorend, 2013). Finalmente, las organizaciones sociales y comunitarias (OSC), que en América Latina han emergido sostenidamente, tienen un fuerte compromiso para la provisión directa de servicios del cuidado, en especial para niñas y niños. Estas organizaciones locales y barriales se sostienen, a su vez, gracias al trabajo voluntario de mujeres, sin reconocimiento y sin articulación con otras esferas estatales, como los sectores Salud o Educación (Pautassi y Zibecchi, 2013). Se trata de una oferta y de prestaciones entre personas en condiciones de pobreza a otras en la misma condición, redistribuyendo las responsabilidades de manera desaventajada.

Más allá del uso del coeficiente de Gini para medir la desigualdad de ingresos, una de las formas usuales para caracterizar la distribución del ingreso es la participación de los hogares en el ingreso total. Tal como la CEPAL (2019b: 120) muestra, en América Latina, el ingreso captado por las personas con mayores recursos económicos (quinto quintil) representa alrededor del 45% del ingreso de los hogares, mientras que el ingreso del quintil de menores recursos solo alcanza en promedio un 6% de los ingresos totales. Así, se identifica que las brechas de ingreso entre grupos son particularmente pronunciadas en el extremo más alto de la distribución, y el decil más rico recibe un 30% de los recursos totales, lo que equivale al doble de los recursos captados por el noveno decil y cinco veces los del primer quintil (CEPAL, 2019b: 120). A ello se agregan los distintos factores estructurales que conforman, según la denominación de CEPAL, la “matriz de desigualdad social”, la que incorpora factores como el ejercicio efectivo de derechos, la persistencia y reproducción de una cultura del privilegio atravesada por diferencias socioeconómicas, de raza, cultura, género, etnia, que se difunden a través de reglas, instituciones y prácticas de los actores y que tienen un papel central en la reproducción de las desigualdades en múltiples ámbitos de la vida colectiva (CEPAL, 2019b: 119).

En síntesis, ya consolidada la participación laboral de la mujer en América Latina, el problema no se sitúa en el acceso al empleo, sino en la permanencia y en cómo sostener trayectorias laborales en que el trabajo no arrase con la mujer por la falta de políticas de conciliación entre responsabilidades laborales y fa-

miliares. Por otra parte, poco se ha analizado respecto a cuán determinante es la heterogeneidad estructural del empleo en la injusta organización social del cuidado a nivel regional.

Y queda añadir la ausencia de división del trabajo y las responsabilidades con su cónyuge y con otros integrantes del núcleo familiar, donde la histórica denuncia de la “naturalización” del trabajo del cuidado en las mujeres, y su asignación exclusiva e intensiva, no ha sido lo suficientemente cuestionada en el marco del debate público. Es incluso menor la fuerza argumentativa en torno a la necesidad de su distribución y la responsabilidad compartida con los hombres de sus familias. La alusión a un “cambio cultural” que se requiere en los hombres, y también en las mujeres para que “deleguen”, termina siendo una narrativa simbólica y autocomplaciente que da aire para dilatar medidas específicas (Pautassi, 2007a).

La relevancia del cuidado se refleja en las múltiples intensidades que han quedado expuestas en América Latina —desde la transición demográfica acelerada hasta mujeres agotadas por tanto trabajo—, y expresa el colapso de múltiples situaciones de desigualdad que hasta ahora no solo gozaban de un alto grado de tolerancia, sino que estaban legitimadas. El mandato del cuidado —de ser “buena madre” por sobre “ser mujer”, de resignarse y avanzar, pero, particularmente, de considerar la elasticidad infinita del trabajo de las mujeres, sobre todo por las burocracias asistenciales— fue la base central de los sistemas de políticas sociales en la región. Y lo sigue siendo, lo cual agrega nuevos obstáculos al camino hacia la igualdad de género.

Ya se trate de miradas convergentes o divergentes, lo cierto es que la injusta división sexual del trabajo y del cuidado opera en contra de las garantías para la autonomía de las mujeres; a ello se le suman estereotipos y se fortalecen patrones culturales conservadores. Todo esto, en un contexto de riesgo, pobreza y desigualdad medioambiental, que afecta mayoritariamente a niñas, niños y jóvenes, mujeres, pueblos originarios, afrodescendientes y migrantes —con demandas en torno a la salud sexual y reproductiva—, así como al aumento de enfermedades, desempleo y precarización laboral, embarazo adolescente, femicidios y múltiples violencias de género. Estas situaciones exponen los déficit de las políticas públicas para superar los problemas urgentes en la región más desigual de la Tierra. A ello

se suma la clara debilidad de los sistemas estadísticos y, principalmente, la falta de prestaciones: no se invierte en recursos económicos, financieros y humanos; la pobreza es persistente y tiene diferentes caracterizaciones; y el mandato de la transversalidad de género es aún retórico.

Consensos, metas y obligaciones: hacia una agenda superadora

Tal como se analizó, el fundamento en derechos humanos de la Agenda 2030 motoriza necesariamente una incorporación transversal de derechos y, por lo tanto, las metas tienen un antecedente directo en obligaciones positivas y negativas de los Estados. Los 17 objetivos, con sus 169 metas, establecen compromisos para erradicar el hambre y la pobreza, disminuir la desigualdad entre países, promover el crecimiento económico sostenible, el empleo productivo y la eliminación de las desigualdades de género y los efectos medioambientales y sociales, buscando impulsar un modelo enfocado en las personas para un desarrollo más sustentable y equitativo.

Precisamente, los derechos conllevan obligaciones, positivas y negativas. Es decir, no se trata de un compromiso más, sino que deben integrarse en el *corpus* de cumplimiento de las normas estatales. Y en materia de pobreza, los compromisos son claramente transversales.

Sin embargo, en relación con el cumplimiento de la meta 1 de los ODS, las proyecciones realizadas en base al promedio observado de 2008 a 2017 señalan que, en el supuesto de que sean similares la evolución de la pobreza monetaria y la forma en que los ingresos crecen y se distribuyen, se estima que solo diez países podrían reducir la pobreza extrema hasta el 3% y 11 países podrían reducir la pobreza a la mitad para el año 2030 (CEPAL, 2019a: 22). Queda claro que, con este ritmo de intervención, la pobreza seguirá siendo uno de los problemas sociales centrales de los países de América Latina.

El panorama será aún más desalentador si analizamos las metas en relación con el ODS 10 y las interdependencias con los otros objetivos, ya que

a la fecha no se comprueba que en los Estados se estén produciendo sinergias que los vinculen entre sí y, en especial, no se vislumbran vínculos firmes con las políticas de igualdad (ODS 5). Si bien la Agenda 2030 retoma varias de las lecciones aprendidas de la implementación de los ODM, y se propone un esquema superador al asumir nuevas metas y dimensiones, como la económica, la social y la ambiental (que considera el desarrollo sostenible), quedan todavía muchos aspectos por implementar.

El paso superador de una agenda a la otra se dará en la medida en que se asuman compromisos no solo para erradicar la pobreza extrema, sino también para reducir la desigualdad, con un espectro de universalidad e interdependencia de derechos y de género. Pero para llevar adelante la agenda es indispensable promover una transformación más allá de las estrategias: en la conceptualización y el abordaje de la pobreza. En otras palabras, los ODS avanzan sobre una obligación preexistente para los Estados: garantizar y efectivizar los derechos sociales.

En resumen, mientras las burocracias asistenciales no internalicen que están obligadas a diseñar e implementar políticas con enfoque de derechos, no se logrará desmontar la dinámica de programas actualmente existentes. No se trata de que la Agenda 2030 se acople a este escenario y promueva la sistematización de información pública, sino que la variable de cambio —y no de ajuste— de la transformación sean los 17 ODS con sus metas. De otro modo, difícilmente avanzará en una agenda de desarrollo sostenible la participación sostenida de las mujeres e identidades sexuales diversas.

Bajo estos mínimos irrenunciables, debemos construir la agenda pública regional en base a obligaciones a cumplir y no en base a retos o desafíos. Este es el punto que transformará la agenda de desarrollo y la institucionalidad pública en América Latina y que, sin duda, avanzará hacia mejores resultados en relación con la pobreza, la injusta división sexual del trabajo, del cuidado, del tiempo y de los ingresos. No se trata de seguir incluyendo nuevas cláusulas, sino de poder aplicar medidas que efectivicen el ejercicio de derechos —de manera universal, interdependiente e indivisible— para cada persona, en su propia identidad. Las movilizaciones ciudadanas lo están demandando, y no hay tiempo que perder ■

Bibliografía

Adelantado, José; José Noguera, Xavier Rambla y Luis Saez (1998). “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, en *Revista Mexicana de Sociología* 3/98 (Ciudad de México), año LX, núm. 3, pp. 23-156.

Arcidiácono, Pilar (2017). “Arreglos institucionales y márgenes de acción de las burocracias en la ‘seguridad social no contributiva’: un recorrido por la asignación universal por hijo”, en Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi (coord.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires: Biblos, pp. 111-140.

Beccaria, Luis y Roxana Maurizio (2012). “Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina 1990-2010”, en *Desarrollo Económico*, vol. 52, núm. 206, pp. 205-228.

Benería, Lourdes (1994). “Towards a Greater integration of Gender in Economics”, ponencia presentada en *Second Meeting on Gender, Adjustment and Macroeconomic Models*, junio 25-26, Salt Lake City (mimeo).

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019a). *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019b). *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011). *Protección social inclusiva: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Libro de CEPAL núm. 111. Santiago de Chile: CEPAL.

Cecchini, Simone y María Nieves Rico (2015). “El enfoque de derechos en la protección social”, en Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez y Cecilia Rossel (eds.), *Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 331-362.

CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Pobreza y Derechos Humanos*. Washington: CIDH, OEA.

CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007). CIDH. *El acceso a la justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Washington : CIDH, OEA.

Comité DESC – Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2019). “La promesa de no dejar a nadie atrás: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.” Declaración del CDESC, Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/es/E/C.12/2019/1>

Daeren, Lieve (2001). *Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe*, Serie Mujer y Desarrollo 29. Santiago de Chile: CEPAL.

Esping Andersen, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

Esping Andersen, Gosta (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Barcelona: Edicions Alfons el Magnànim.

Evers, Adalbert; Marja Pijl y Clare Ungerson (eds.) (1994). *Payments for Care: a comparative overview*. Serie Public Policy and Social Welfare, vol. 16. Aldershot, UK: Avebury.

Fraser, Nancy (2000). “Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento”, en *New Left Review* en español (Madrid) núm. 4, pp. 55-68.

Filgueira, Fernando (2013). “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 22, pp. 17-46.

GTPSS-OEA – Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador-Organización de Estados Americanos (2015). *Indicadores de Progreso para la medición de Derechos contemplados en*

el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador". Washington, D. C.: GTPSS. Disponible en <http://www.oas.org/es/sedi/dis/protocolo-ssv/>

Kabeer, Naila (1999). *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento sobre el desarrollo.* México D.F.: Paidós Ibérica, pp. 273-311.

Lamas, Marta (2002). *Cuerpo: diferencia sexual y género.* México D.F.: Taurus.

Lo Vuolo, Rubén; Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez Enriquez (1999). *La pobreza de las políticas contra la pobreza.* Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.

Marques-Pereira, Bérengère (2007). "La ciudadanía política de las mujeres. Un juego de espejos entre Europa Occidental y América Latina" Trabajo presentado en V Congreso Europeo Ceisal de Latinoamericanistas, Bruselas, abril 11-14.

Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea (2013). "Can Latin American production régimes complement universalistic welfare regimes? Implications from the Costa Rican case", en *Latin American Research Review* vol. 48, núm. 2, pp. 148-173.

Martinez Franzoni, Juliana y Koen Voorend (2013). "Desigualdades de género en los regímenes de bienestar latinoamericanos: mercado, política social y organización familiar de los cuidados", en Laura Pautassi y Carla Zibecchi (comp.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura.* Buenos Aires: Biblos.

MESECVI – Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (2015). *Guía práctica para la aplicación del sistema de indicadores de progreso para la implementación de la convención de Belém do Pará.* Washington: MESECVI, Comisión Interamericana de Mujeres, OEA.

ONU – Organización de las Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, Septuagésimo período de sesiones, 21 de octubre.

ONU – Organización de las Naciones Unidas (1999). El derecho a una alimentación adecuada (art. 11): 12/05/99. E/C.12/1999/5, CESCR OBSERVACION GENERAL 12. (General Comments). Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>

OACNUDH – Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación*. HR/PUB/12/5. Ginebra y Nueva York: OACNUDH. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf.

OACNUDH – Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011). *Los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. Ginebra: Naciones Unidas.

OIG – Observatorio de la Igualdad de Género (2019). “Las mujeres y el futuro del trabajo”, en *Notas para la igualdad*, núm. 28, 30 de enero. Santiago de Chile: OIG, CEPAL. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/nota_28_las_mujeres_en_el_futuro_del_trabajo_esp.pdf

OIT – Organización Internacional del Trabajo (2019). *Mujeres en el mundo del trabajo. Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.

OIT – Organización Internacional del Trabajo (2019a). “La emergencia del cuidado en los ámbitos locales: múltiples configuraciones”, en Laura Pautassi (dir.), *La agenda emergente de las Políticas Sociales: movilidad urbana, cuidado y violencia de género*. Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas. Buenos Aires: Biblos.

Pautassi, Laura (2019b). “La agenda de género a nivel regional: prácticas, enfoques y estrategias”, en Laura Pautassi (comp.), *Género, Justicia y Políticas Públicas*, Tomo VIII, Colección Derechos, Justicia y Género. Santa Fe, Argentina: Rubinzal Culzoni (en prensa).

Pautassi, Laura (2018). “Brechas en la política social en la Argentina de nuevo siglo. De la narrativa a los sucesos”, en Graciela Castro (comp.), *Militancias y*

políticas juveniles: involucramientos sociales en contextos provinciales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, pp. 73-96.

Pautassi, Laura (2007a). *El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos.* Serie Mujer y Desarrollo núm. 87. Santiago de Chile: CEPAL.

Pautassi, Laura (2007b). *¡Cuánto trabajo mujer! El género en las relaciones laborales.* Buenos Aires: Capital Intelectual.

Pautassi, Laura y Gustavo Gamallo (2015). *El bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad.* Buenos Aires: Biblos.

Pautassi, Laura y Gustavo Gamallo (2012). *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en Argentina.* Buenos Aires: Biblos.

Pautassi, Laura y Carla Zibecchi (2010). *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias.* Serie Políticas Sociales núm. 159. Santiago de Chile: CEPAL.

Razavi S. (2007). *The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options.* Ginebra: UNRISD – United Nations Research Institute for Social Development.

Rico, María Nieves y Olga Segovia (2017). *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad.* Libros de la CEPAL núm. 150. Santiago de Chile: CEPAL.

Salama, Pierre (2006). “La pobreza en América Latina. La lucha contra las dos V: volatilidad y vulnerabilidad”, en Rubén Lo Vuolo (comp.), *La credibilidad social de la política económica en América Latina.* Buenos Aires: Ciepp-Miño y Dávila editores.

Sen, Gita (2014). “Revisión de la acumulación originaria”, en Gita Sen y Marina Durano (comp.). *Refundando los contratos sociales. Feministas en un mundo feroz.* Londres: Zed Books, Dawn.

Poder y voz: sujetos y organizaciones

Introducción

El poder y la voz juegan un papel central tanto en la permanencia como en la transformación de las desigualdades estructurales. Ya sea favoreciendo y legitimando la concentración del poder político, ya sea ejerciendo crítica y fiscalización social, el poder y la voz refieren a un conjunto de fuerzas constitutivas y reconstitutivas del orden social que los sujetos reciben, recrean y cambian.

En este artículo se analizarán las relaciones entre poder, voz y organización, atendiendo no solo a la dominación estatal sobre la sociedad, sino al poder de algunas organizaciones de la sociedad civil sobre otras y, en algunos casos, su influencia sobre el Estado. En esta perspectiva, se presenta un abordaje conceptual de la constitución de sujetos y organizaciones, centrándose en sujetos colectivos que configuran organizaciones de la sociedad civil desde diferentes posiciones en la estructura económico-social y las estructuras políticas.

* Filósofo, docente e investigador. Doctor en Ciencia Política. Director del programa de Doctorado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo-CIDES de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus áreas de interés son la Democracia y el Multiculturalismo.

Seguidamente, se encara la voz colectiva y su vínculo con la organización y la representación. Se subraya que la voz colectiva, inscrita en unas relaciones de poder internas, contempla dos polos: uno que se identifica con los dirigentes —y que no incluye voces internas— y otro con voz colectiva compuesta de base deliberativa, para indicar las varias formas que tienen para expresarse y el papel del Estado en la promoción selectiva de las voces de algunos núcleos de la sociedad civil.

Asimismo, al considerar las relaciones entre voz, poder y organización, se reflexiona acerca de la identidad como demarcación subjetiva de un tipo de sujeto en el tiempo, que implica que la voz colectiva contiene una carga de conocimiento, creencias sobre el mundo, algunos principios y fines, así como una historia subjetiva e intersubjetiva. Por último, se distinguen diferentes tipos de voz y se plantea que la pluralidad de voces limita la emergencia de relaciones de poder caracterizadas por la implantación de jerarquías, explotación, discriminación y dominación política.

Constitución de sujetos y organizaciones

Si bien en la experiencia de la vida social es predominante la sensación de que reproducimos patrones de socialización, de interacción, e incluso patrones de producción de sentido ya existentes, cabe pensar que a lo largo de toda la vida social también se despliegan dimensiones de constitución. Incluso la reproducción de ciertos patrones sociales tiene una dimensión constitutiva de sujetos. La reproducción de un orden social no es una repetición mecánica, sino que necesita de un conjunto de fuerzas constitutivas y reconstitutivas. La vida social es un conjunto amplio de relaciones sociales, algunas de cuyas articulaciones generan estructuras, mientras que otras, cambios en ella. La vida social puede ser pensada o estudiada a través de varios recortes. Aquí se bosqueja un modo de pensar en torno a la relación de tres aspectos que son parte de ella: poder, voz y organización, sobre un fondo histórico, social y político.

Sobre este fondo, tiene particular interés pensar cómo se articulan voz, poder y organización en los procesos de conformación de la sociedad civil y del Estado. En un país como Bolivia, cabe pensar también las relaciones entre

sujetos y formas políticas que resultan de diferentes sistemas de relaciones sociales, es decir, en una condición multicultural, pero además fuertemente politizada durante las últimas décadas.

Los sujetos sociales se constituyen a través de relaciones sociales, pero cabe considerar que, a la vez, las relaciones sociales son el resultado de la interacción entre sujetos. Hay, por así decirlo, una co-constitución. Ahora bien, ocurre que cuando empezamos nuestra vida social tendemos a constituirnos a través de procesos sociales que hace tiempo ya están organizados en torno a estructuras producidas por otras generaciones. El proceso de constitución de sujetos no es meramente pasivo, es decir, una constitución en el seno de un conjunto de relaciones sociales que definiría el conjunto de las facetas de constitución y la trayectoria de vida de los objetos. Todo sujeto es constituido, pero potencialmente, en tanto es una fuerza activa, tiene un potencial de desarrollo, modificación o desarticulación de relaciones y estructuras existentes. Al mismo tiempo, si la intención es observar y reflexionar sobre las relaciones y estructuras de poder existentes, tanto en el ámbito de la sociedad civil como en el del Estado, cabe tomar en cuenta, por un lado, los procesos por medio de los cuales los sujetos se constituyen mediante relaciones y estructuras ya existentes; por otro lado, la manera en que en esos mismos procesos —que tienen una fuerte carga de reproducción del orden social— hay una faceta constitutiva de lo social para los diferentes sujetos sociales.

Aquí se sostiene que la reproducción de las varias facetas del orden social no es solamente una réplica mecánica de lo ya existente; incluso cuando este es el componente altamente definitorio, siempre hay una carga constitutiva. Dicho de otro modo, la reproducción también es un proceso de constitución, en la que los sujetos despliegan una faceta activa, junto a otra de recepción o de recreación del orden social.

El poder se puede analizar desde muchos puntos de vista; aquí interesan sobre todo dos. Uno de ellos es la dimensión con la que generalmente se identifica la noción de poder, que implica una relación asimétrica entre uno y otro o varios objetos, en la que un polo impone su voluntad o ejerce mayor influencia y capacidad de dirigir las cosas en determinado sentido (véase Weber, 1987). La relación de dominación es la expresión más intensa de este

tipo. En este sentido, sostener que todas las relaciones sociales contienen relaciones de poder implicaría pensar que en todas las relaciones humanas hay dominación. No comparto esta visión, y despliego varias consideraciones para relativizar la pertinencia de esta idea.

Foucault (1993) sostiene que en la constitución de todos los sujetos hay relaciones de poder. Esto implica que el poder no solo se ejerce cuando ya se han constituido estructuras, fuerzas y capacidades que algunos sujetos utilizan sobre otros para someterlos a su mando o para ejercer predominio en un determinado tipo de relación. La idea fuerte de Foucault es que en todo proceso de constitución de todo sujeto ya existen relaciones de poder. Es decir que los sujetos no se constituirían como sujetos en general, de manera abstracta, sino como sujetos específicos; por ejemplo, como sujeto empleado público, sujeto mujer, etc., que en el orden social en que ocurren incorporan ya una distribución desigual de poder.

En este sentido, al pensar las relaciones entre voz, poder y organización, se bosqueja un conjunto de ideas que no solo está orientado a pensar, por ejemplo, cómo el Estado ejerce poder sobre la sociedad civil o cómo algunas instituciones de la sociedad civil ejercen poder sobre otras organizaciones o individuos de la sociedad civil, e incluso cómo tienen una carga de poder que utilizan para presionar sobre el Estado. También cabe pensar el proceso de constitución interna de las organizaciones que configuran la sociedad civil, así como los espacios estatales.

Habría, pues, tres niveles de constitución y de análisis de poder: (i) la constitución de los sujetos individuales; (ii) el proceso de constitución de los sujetos colectivos, en el que ponemos atención sobre todo en la faceta de la organización; (iii) el nivel de relaciones entre sujetos colectivos y organizaciones, tanto en el seno de la sociedad civil como en el ámbito de las relaciones entre la sociedad civil en su conjunto, o de algunas instancias de la sociedad civil con el Estado.

Aquí interesa analizar la relación entre estas diferentes dimensiones en particular; es decir, cómo en la constitución individual influye el tipo de Estado y de la sociedad civil existentes y viceversa, en varias direcciones: la manera en que el tipo de sociedad civil existente condiciona el tipo de Estado existente

y las posibilidades de reformarlo y controlarlo, y también cómo la sociedad civil y el Estado dependen de subjetividades y de intersubjetividad existentes. En la constitución de la subjetividad individual, entre otras cosas importantes, influye el tipo de derechos que le reconoce el Estado y el modo en que estos se practican en el proceso de organización de la sociedad civil. El conjunto de derechos y, sobre todo, de condiciones materiales e institucionales existentes son aspectos que el proceso de constitución individual puede aprovechar en sus procesos de educación, formación y autovaloración que, obviamente, no solo dependen de los derechos, sino de la calidad de la intersubjetividad existente. En todo caso, el tipo de sociedad civil existente y el tipo de Estado existente son el principal horizonte dentro del cual se pueden desplegar libertades individuales. En este sentido, el autodesarrollo individual tiene como una de sus principales condiciones la calidad y el tipo de vida política y el tipo de sociedad civil existentes.

La constitución de sujetos colectivos se relaciona con la articulación de un tipo de intersubjetividad que, entre otras cosas, contiene alguna forma de identificación, procesos de comunicación, de organización y de voz. En sociedades modernas, estos elementos están atravesados también por formas de representación. Aquí me centro en el eje poder, voz, organización.

No todos los sujetos colectivos llegan a ser parte de lo que —analítica y políticamente— llamamos sociedad civil. Hay formas de identidad y de intersubjetividad que no se plasman en organizaciones; por lo menos, no en todos sus aspectos. Por ejemplo, cierta gente se identifica como feminista o socialista pero no pertenece a ninguna organización, aunque este tipo de identidad haya sido producida en la historia por la existencia de ciertas organizaciones. Existen identidades y formas de intersubjetividad que no dependen de organizaciones en sentido estricto, sino de procesos más amplios de comunicación e interacción. Aquí, sin embargo, me centro en la consideración de sujetos colectivos que acaban configurando organizaciones de la sociedad civil o que participan en relaciones de poder ocupando espacios estatales.

Cabe introducir un necesario matiz y contrapunto. Una buena parte de las organizaciones que llegan a configurar la sociedad civil son resultado de la constitución de sujetos colectivos que responden a un tipo de identifica-

ción específica, por lo general de carácter corporativo; es decir, las organizaciones responden a diferentes posiciones dentro de la estructura económico-social y también dentro de las estructuras políticas. Algunas responden a la organización de la cultura, en sentido más amplio, pero también siguiendo la pauta sectorial.

Como lo propuso Hegel, la sociedad civil es un conjunto de organizaciones que representa a corporaciones que responden a la división del trabajo y a la división social en general. En este sentido, por lo general se constituyen y operan para defender ciertos lugares e intereses dentro del orden social. Según Hegel, este sería el horizonte permanente de la sociedad civil, que solo se vería modificado parcialmente, sin eliminar su carácter, cuando los representantes de la sociedad civil se encuentran en el Parlamento con los representantes de los intereses generales, que él considera que estaban encarnados por la burocracia. A partir de eso, en dicho espacio parlamentario se procesa una mediación entre lo particular y lo general que no acaba eliminando la dimensión corporativa de un conjunto de particularismos que constituyen la sociedad civil.

Históricamente, de manera comparativa y en la perspectiva del tiempo, se puede ver que este es el rasgo dominante del conjunto de las sociedades modernas, pero no el exclusivo. En algunas sociedades civiles y en algunos momentos históricos, se configuran otro tipo de sujetos sociales y políticos que no están motivados por la defensa y promoción de sus lugares e intereses dentro del orden social, sino que más bien actúan como un movimiento de cuestionamiento de una o varias de las estructuras y del carácter del orden social, por un lado, o que —sin pretender articular una crítica al orden social— promueven un espacio público y un tipo de desarrollo social y una dinámica social y cultural que no está marcada de manera principal por lo corporativo, sino en un horizonte ético-político nacional de despliegue de una vida política y cultural en un sentido más amplio. Así, las sociedades civiles no contienen solo organizaciones corporativas, sino también organizaciones con finalidades que algunos llamarían universalistas o, de manera más modesta, nacionales o comunes a una colectividad que va más allá de los núcleos corporativos, ya sea en el sentido de despliegue de un tipo de cultura y orden social o de cuestionamiento y promoción de reforma del orden social y político.

Voz colectiva, organización y representación

En este eje de relaciones y de análisis, cabe considerar casi simultáneamente el proceso de constitución y vida interna de un sujeto colectivo que genera una organización, y el tipo de relaciones que establece con otros sujetos y estructuras políticas, en particular con el Estado. En principio, uno podría decir que la voz colectiva depende del tipo de organización —y en sociedades modernas, también del tipo de representación— cuando se entra en relación con otros sujetos.

En referencia a la faceta organización, cabe pensar el tipo de relaciones de poder que se instauran en el mismo proceso de constitución de una organización. Esta puede ser resultado de un conjunto de relaciones más o menos horizontales entre los miembros o de la instauración de una estructura jerárquica diferenciada en mayor o menor grado. Por ello, es importante tener en cuenta la dimensión de las relaciones de poder que se despliegan en el seno de una organización cuando se observa y analiza su interacción con otras organizaciones y sujetos colectivos. En este sentido, la voz colectiva depende del tipo de relaciones constitutivas internas: por un lado, en una trayectoria que representa un polo de las posibilidades, la voz colectiva acaba identificándose con la voz de los dirigentes, sin incluir de manera significativa elementos de la voz de sus miembros. En el otro polo, se puede tratar de una voz colectiva compuesta, a través de un conjunto de procesos de deliberación que acaban articulando un discurso compartido en tanto ha sido coproducido en el tiempo. En este caso, la representación acaba siendo secundaria; es un elemento de mediación en la interacción con otros sujetos. En muchos casos, lo que se experimenta son situaciones intermedias, situadas más cerca de uno u otro polo, es decir, una composición de una voz colectiva que resulta de discusiones y deliberación interna con elementos articulados por el núcleo dirigente. La tendencia dominante es que la voz colectiva sea articulada por el núcleo dirigente, que luego articula, a su vez, una base plebiscitaria interna de apoyo.

Esto implica que hay relaciones de poder dentro de toda organización en términos de la distribución del mismo en su proceso de constitución y funcionamiento. Uno de los resultados del tipo de relaciones que configura una organización es el tipo de poder que puede tener esa organización respecto a otros sujetos sociales y políticos y al conjunto de fuerzas en el contexto local,

regional, nacional e, incluso, internacional. El conjunto de relaciones constitutivas internas genera un tipo de poder que, en cierto sentido, significa capacidad y fuerza, vale decir, la carga político-social que una organización ejerce sobre los procesos de interacción como sujetos en el seno de estructuras más complejas. En este sentido, el poder de una organización siempre depende básicamente de la constitución interna, de las relaciones de constitución interna, así como de la voz que tiene dicha organización.

Ahora bien, la voz de una organización siempre es un proceso de producción, de articulación, aunque se suele escuchar la voz de miembros de organizaciones que dan su testimonio personal respecto a su experiencia como miembros de la misma —por ejemplo, un sindicato o un gremio— sin que esta sea la voz de la organización en su conjunto. Se podría decir, a la vez, que la voz de una organización tiene varias formas de expresarse. Una de ellas es el testimonio singular de algunos de sus miembros cuando intervienen en algún proceso de comunicación pública.

Otra forma de emisión de una voz colectiva es la que resulta de lo elaborado por todos o por algunos miembros de la organización, en tanto implica un trabajo de articulación, de demandas, de articulación de proyecto político, de presión sectorial, de la época o del país. Otra faceta tiene que ver con el hecho de que hay organizaciones con una emisión polifónica de voces; es decir, hay sujetos que no siempre dicen lo mismo que el resto, aunque sean parte de una colectividad que comparte algunos rasgos importantes. Esta polifonía tiende a existir en cualquier tipo de organización, ya sea como potencial o como realidad. Algunas permiten que esto ocurra de manera regular, mientras que otras ejercen control interno sobre la emisión pública de una voz colectiva. Esto nos lleva a considerar un aspecto ligado a la formación y al autodesarrollo individual y de la organización y de su voz colectiva.

En algunas organizaciones y en algunos momentos históricos de estas (ya que cabe tener en cuenta que las organizaciones son fenómenos y hechos temporales y que las cosas cambian dentro de ellas) hay una faceta que implica, por lo general, algún grado de desarrollo individual y un proceso de formación. El pertenecer a una organización brinda a algunos individuos ciertas condiciones de posibilidad de lograr un conocimiento más amplio de su sector, de su grupo humano y, a través de esto, del país, de la legislación existente, de la historia y de la vida económica y política.

Algunas organizaciones se encargan de formar a sus miembros o, por lo menos, de informarles con un mayor o menor grado de contenido y pluralismo. Otras, en cambio, durante algunos períodos o algunos liderazgos, más bien acallan la voz de la pluralidad de sujetos que las constituyen, como parte de la articulación de un esquema interno de poder, dominación y monopolio social y político. Así, algunas organizaciones se convierten en formas de opresión de sus miembros, no solo por acallar su voz como individuos, sino también su demanda de recursos económicos, de trabajo y de participación. El despliegue de voces dentro de una organización y la articulación de una voz colectiva en cada una de ellas se vinculan con el desarrollo de una esfera de lo público. El desarrollo interno —esto es, la comunicación política, la articulación de conocimientos y también de demandas y proyecto político— tiene que ver con la dinámica de una esfera de lo público, en la que intervienen otras organizaciones con las cuales se interactúa, y cuya voz acaba influyendo también en el modo en que se articula la voz colectiva en cada una de las organizaciones. La influencia no es simétrica entre todas las organizaciones, ya que esto depende de las estructuras sociales, culturales y políticas, y de la oposición y carga de poder que represente y ejerza cada una de ellas en esos ámbitos.

En la medida en que la mayor parte de las organizaciones se configura para que una colectividad interactúe con otras, y al ser la organización una apuesta por tener algo más de poder en esa interacción, parte de la vida interna se orienta a producir discursos y emitir una voz dirigida a otras colectividades, es decir, a participar en alguna esfera de lo público en el ámbito de la sociedad civil y en relación al Estado. De modo que la calidad de la intersubjetividad que caracteriza una esfera de lo público es un factor que también influye en la calidad de la articulación de los discursos o de la voz colectiva en la mayor parte de las organizaciones. Por esta razón, cuando se mira la relación entre organización y voz como recorte analítico, no hay que perder de vista que esta se articula en un contexto más general que tiene que ver con la configuración de un tipo de esfera pública y un tipo de vida social y política existente, por lo menos en el contexto local, regional y nacional.

Se puede considerar que el desarrollo de una diversidad de voces que responde a una diversidad de organizaciones —algunas de ellas conteniendo, a su vez, una diversidad de voces en su vida interna—, favorece la dispersión del poder social y político, que posibilita también una forma de control del Estado o de la forma de concentración del poder político que encarna modernamente el Esta-

do. Robert Dahl (1971) la llamó poliarquía, una condición de dispersión del poder social que resulta del desarrollo de organización y autonomía en diferentes colectividades, ya sea por intereses socioeconómicos o político-culturales que le ponen un límite a la concentración del poder político. La poliarquía encarna cierta carga de poder que resulta de la organización de una colectividad, y de su capacidad de movilizar recursos social y políticamente para defender sus intereses, así como para hacer propuestas en el ámbito público civil y estatal.

El otro ámbito donde cabe considerar las relaciones entre organización, poder y voz es el que corresponde al poder estatal. Muchos Estados modernos contienen dos facetas en tensión, sobre todo una vez que han pasado por un proceso de democratización. Por un lado, el Estado es un conjunto de relaciones que organiza el monopolio político y controla los espacios y la vida política existente en una sociedad. En ese sentido, en el horizonte, el Estado tiende a organizar el monopolio de la voz pública a través de la creación de sus propios medios, del control de los medios articulados desde la sociedad civil o, asimismo, de la voz de los individuos que pretenden ejercer su libertad política. Por el otro lado, el Estado, una vez que ha reconocido derechos políticos —entre los cuales están la libertad de organización y la libre opinión e información—, también acepta o reconoce garantizar las condiciones para que los ciudadanos expresen su voz sin temer ser coartados por ello.

Esto responde al hecho de que muchos Estados modernos están atravesados por una historia de luchas que ha logrado que se reconozca sus derechos y algún grado de democratización, sin dejar de ser en lo esencial un conjunto de relaciones, procesos y estructuras que tienden a organizar y reproducir el monopolio del poder en la vida política. Respecto al poder estatal como un conjunto de relaciones de dominación, el Estado trata de reducir y controlar la organización de la sociedad civil y, en algunos casos, de evitar que la articulación de individuos se convierta en organizaciones de la misma. Cuando ya no puede evitar que se reduzca la existencia de organizaciones, debido al grado de democratización y reconocimiento de derechos existente, por lo general intenta neutralizar varios núcleos de la sociedad civil, para evitar el conflicto y, sobre todo, el cuestionamiento a su dirección económica, política y cultural. Suele hacerlo por la vía clientelar y por la vía normativa, es decir, poniendo obstáculos legales y castigos a ciertos tipos de opinión y al uso de cierto tipo de recursos.

A su vez, el Estado hace una promoción selectiva de las voces de algunos núcleos de la sociedad civil que favorecen procesos de legitimación del Gobierno de turno, o promueve la voz de los grupos de poder socioeconómico o de los núcleos ideológicos que responden a su bloque de poder o que son parte de los discursos que permiten legitimar el conjunto de estructuras de poder existente o algunas de ellas. El poder estatal emite un conjunto de discursos de diverso tipo: decisiones e incluso órdenes políticas para dirigir a las sociedades y a los países. También el Gobierno emite un conjunto de discursos como explicación de lo que está haciendo, a veces en respuesta a la fiscalización. A su vez, como parte de la lucha política, el Estado emite, asimismo, un conjunto de discursos que atacan y critican a algunos núcleos de la sociedad civil o a individuos particulares.

Otra faceta tiene que ver con la manera en que el Estado procesa las voces de la sociedad civil o de las diferentes organizaciones. El espacio central en los Estados modernos es la representación parlamentaria. La teoría liberal sostiene que el sistema de partidos y el Parlamento son el principal conjunto de mediaciones entre Estado y sociedad civil. Una de las principales tareas y características del sistema de partidos sería articular demandas y la voz de la diversidad de organizaciones e intereses colectivos e individuales. Allá donde hay espacios de representación parlamentaria pluralista, que depende en parte del diseño de la ley electoral, el espacio parlamentario se vuelve un espacio de emisión de voces colectivas, e incluso de diálogo político y deliberación. Sin embargo, la tendencia mundial y regional es reducir, mediante reglamentos, el espacio parlamentario en tanto espacio de deliberación. Los reglamentos comprimen el tiempo de emisión de las voces políticas, buscando convertirlo en un espacio de legalización de propuestas del Ejecutivo y, en última instancia, las voces políticas son articuladas por núcleos de poder nacional y transnacional invisibles públicamente.

La voz estatal siempre está cargada de poder o expresa relaciones asimétricas del poder. Una parte de la vida política moderna está signada por el modo en que las diferentes organizaciones de la sociedad civil despliegan un conjunto de prácticas, procesos y luchas a través de las cuales tratan de influir para que esa voz estatal responda, por un lado, a sus intereses y demandas, y por otro, a propuestas y proyectos. En ese sentido, el Estado es un procesador de las voces singulares mediante relaciones de poder que retroalimentan constantemente en uno u otro sentido.

Voz, conocimiento, identidad

En la articulación de una identidad y una voz, en tanto son una demarcación subjetiva que tiende a firmar y reafirmar un tipo de sujeto en el tiempo, suelen aparecer algunos cierres cognitivos. La voz puede ser expresión de una mentalidad no predispuesta a ampliar su comprensión del mundo, en particular en diálogo con otros, y a repetir un mismo tipo de identidad y de opiniones articuladas desde una posición económico-social. La voz es siempre expresión del desarrollo de un tipo de intersubjetividad. Esto implica una carga de conocimiento, un conjunto de creencias sobre el mundo, algunos principios y fines, una historia subjetiva e intersubjetiva. En ese sentido, tanto la voz colectiva como la individual son resultado de una historia del desarrollo tanto de la subjetividad, como de la intersubjetividad, y en algunos casos y momentos, puede ser expresión de la descomposición o desarticulación de las mismas.

Poder y organizaciones se dan tendencialmente en un ámbito social y político nacional. La emisión de la voz de los sujetos nos permite articular un conocimiento de la sociedad y del mundo en el que vivimos. Es un modo de orientarse en el mundo que no implica creer al pie de la letra lo que los sujetos dicen sobre sí mismos y sobre la vida social, aunque lo que dicen y el modo en que lo dicen nos permite entender o comprender, y en principio informarnos, sobre cómo estos se ubican y se orientan en el mundo.

Al considerar las relaciones entre voz, poder y organización, es preciso pensar en los soportes materiales de la voz colectiva e individual. Cuando de organizaciones se trata, algunos medios han sido importantes históricamente, en particular las radios —tanto las llamadas comunitarias como las comerciales—, así como los periódicos —tanto los que pertenecen a una organización como los comerciales de circulación local o nacional—. Con el tiempo, la televisión adquirió importancia como una de las mediaciones en la circulación de la voz de los sujetos, y últimamente lo han hecho las redes sociales.

En principio, se podría afirmar que el poder de una voz se vincula con los recursos materiales de la misma, aunque no de manera directa y exclusiva. Es decir que organizaciones con sus propios recursos materiales tienen mayo-

res posibilidades de hacer circular y, probablemente, de ejercer una mayor carga de poder en las relaciones sociales o en la vida social y política de un país. Poseer una radio, un periódico u otros medios de comunicación forma parte del poder material de una organización; también puede convertirse en poder político, social y cultural en la medida en que esos medios lleguen a otros sujetos o en que estos se interesen en leer, ver o escuchar la voz de algunas organizaciones a través de sus propios medios. La mayoría de las organizaciones optan por hacer circular su voz por medios comerciales o públicos, tanto por la falta de recursos como por la posibilidad de circulación y recepción de los ya existentes.

Así como la voz depende de soportes materiales, la emisión de la voz también está sometida a algunos procesos de regulación: regulación estatal, regulación comercial, regulación de la propia organización. En este sentido, cabe considerar que la voz de muchos sujetos no circula de manera totalmente libre y completa, sino que es regulada a través de los mecanismos que existen en los espacios públicos (en el Parlamento, por ejemplo, hay un reglamento de debates) o en los ámbitos comerciales: dependen del tiempo y de la selección de quienes tienen acceso a usarlos y de cómo se edita la voz de cada uno de ellos. Esto implica que en la emisión de la voz colectiva de las organizaciones hay un proceso de adaptación a los poderes económicos, estatales y corporativos.

Tipos de voz

Sin abarcar todas las modalidades posibles, se podría distinguir los diferentes tipos de voz respecto al vínculo entre poder, voz y organización.

1. **Voz testimonial.** Los individuos, y a veces las organizaciones, de manera prevista y elaborada, emiten una voz testimonial, es decir, una narración sobre un fragmento de su experiencia, como parte de su pertenencia a una colectividad y a una organización. Cuentan lo que ha pasado según cómo lo han percibido, lo han sentido, en diferentes coyunturas o en una sucesión de hechos y de procesos (lucha, desarrollo o confrontación). Por lo general, los medios de comunicación transmiten la voz testimonial de miembros de las organizaciones o de ciudadanos en general.

2. **Voz reflexiva.** Algunos casos individuales y colectivos provocan preguntarse por qué causas históricas ocurrió determinado hecho; estas causas implican estructuras sociales, culturales, políticas, económicas. Al mismo tiempo, se evalúa cuál es el sentido de los hechos para una organización y para las personas, así como para un barrio, una ciudad y un país. Esta voz reflexiva circula dentro de las organizaciones como parte de su vida interna, e implica la articulación de algún tipo de conciencia, así como de la evaluación de su acción, de su lugar en las relaciones sociales y de hechos mucho más amplios y complejos.
3. **Voz monológica y voz dialógica.** Hay algunas intervenciones o formas de comunicación en las que, básicamente, los sujetos buscan comunicar lo que piensan, ya sea como presentación de intereses, como demandas o como una evaluación y conocimiento social con alguna carga de verdad indiscutible. Esto, ligado a cómo se articulan las relaciones de poder, puede convertirse en una voz monológica. Ocurre más frecuentemente entre aquellos sujetos que pretenden ocupar el polo dominante en las relaciones de poder. Otra modalidad de comunicación política, que se podría llamar dialógica, implica que una voz o un conjunto de voces se orientan a producir un conocimiento, a tomar decisiones o a intercambiar experiencias entre una diversidad de sujetos. Hay formas de comunicación dialógica que no están exentas de asimetría en las relaciones de poder, de la cual son parte la interacción y comunicación entre diversos sujetos colectivos e individuales. En algunos casos, la comunicación dialógica está orientada a reducir las asimetrías y desigualdades articuladas por históricas relaciones de poder. Una voz dialógica, por lo general, está ligada a una mentalidad no dogmática. Una voz monológica, en cambio, está vinculada a una mentalidad más dogmática y, en cierto sentido, autoritaria.
4. **Voz autoritaria.** La voz de los sujetos se emite como parte del despliegue de relaciones de poder. En este sentido, algunos sujetos practican una emisión autoritaria de su voz. Dicho de otro modo, hay un tipo de voz autoritaria que responde a las posiciones dominantes en diferentes relaciones de poder, y que, por tanto, contiene formas de desigualdad en términos de distribución de recursos, reconocimientos y derechos. Las voces autoritarias se emiten tanto dentro de algunas organizaciones, como en relación a otros sujetos, en el contexto de la vida social y política en general. Una voz autoritaria

implica que, en el conjunto de relaciones desde las que se emite algún tipo de discurso, está presente una dimensión de dominación, como pretensión o como configuración ya existente.

5. **Voz crítica.** Una voz crítica puede ser autocrítica, en tanto reflexividad ejercida sobre uno mismo como sujeto individual y colectivo y sobre su propia historia de constitución como tal en el conjunto de relaciones sociales. También puede ser voz crítica en tanto voz reflexiva que se pregunta por qué ocurren las cosas del modo en que ocurren, vinculada a una preocupación cognitiva. Finalmente, puede ser crítica en una dimensión ético-política, como crítica de las acciones de otros y de los Gobiernos, poniendo en cuestionamiento los principios que dirigen la acción de ciertas fuerzas sociales, tanto en procesos de distribución de propiedad o de poder como en relación a las formas de organización de los procesos de gobierno y a las formas de interacción social. En ese sentido, una voz crítica en el plano intersubjetivo forma parte de la lucha político-cultural. Hay una faceta que es de defensa colectiva de intereses comunes, ya sean sectoriales, corporativos o de carácter nacional. Una voz crítica también implica ponerle límites al despliegue de poder que ejercen otros sujetos y estructuras económicas y estatales.

En este sentido, la existencia de voces críticas, reflexivas y dialógicas, en tanto pluralidad de voces, limita la emergencia de relaciones de poder que en la vida social se caractericen por la implantación de jerarquías, explotación, discriminación y dominación política. En esta perspectiva, la pluralidad de voces y el poder de dichas voces en el ámbito público es importante en la definición de la calidad de la vida social y política de un país.

La voz es una capacidad humana socialmente constituida por el lenguaje y por el conjunto de las relaciones sociales. Una vez que los seres humanos aprenden a hablar, se abre un espectro de usos cuya explotación es resultado del desarrollo de la autonomía individual en tanto desarrollo subjetivo e intersubjetivo. En el plano político, son los derechos políticos en particular los que se configuran como las condiciones de posibilidad de la comunicación de la voz propia individual y colectiva, sobre todo del derecho a la libre expresión y del derecho a la organización. Fueron imaginados y practicados antes de que sean reconocidos por los Estados. La voz de los ciudadanos es

un límite a un ejercicio autoritario, siempre que su emisión y circulación esté garantizada por la vigencia de derechos políticos. La voz de algunos ciudadanos también puede legitimar la concentración y el cierre del poder político en torno a la cabeza del Estado.

En este sentido, siempre es pertinente ver la relación entre el grado de reconocimiento de los derechos políticos a la organización y a la libre expresión, por un lado, y el modo histórico en que se constituyen los sujetos individuales y colectivos y el contenido de la voz que emiten, por otro.

Cabe referir lo anterior a nuestra experiencia más reciente. La concentración del poder político que fue logrando el MAS durante sus años de gobierno fue apoyada y legitimada por la voz de apoyo de las principales formas de organización de la sociedad civil, esto es, el sindicalismo campesino, las confederaciones empresariales, durante un tiempo la Central Obrera Boliviana (COB), y varios otros núcleos corporativos y gremiales. Probablemente haya ocurrido así debido también a que en el seno de cada una de estas corporaciones hubo un grupo de personas que monopolizó la articulación y la emisión de voz como parte de negociaciones corporativas entre burocracia y jefatura estatal y núcleos dirigentes de la sociedad civil.

Este monopolio de la voz en el seno de la sociedad civil estuvo favorecido por algunas medidas coercitivas gubernamentales, que no reconocieron como sujeto político a otras voces en los mismos ámbitos. El ejemplo más claro es la organización de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), y el no reconocimiento como sujeto político de las históricas formas de organización de pueblos de tierras altas y tierras bajas. Esta práctica estuvo acompañada también de un control amplio de los medios de comunicación, a través de su compra o de una variedad de formas de coerción que controlaban la emisión y el contenido de la información y el tipo de opiniones que hacían circular.

Pero junto con la emisión de voces que favorecen y legitiman la concentración del poder político, hay también otras voces que constantemente ejercen la crítica y la fiscalización de esos procesos, aunque con dificultades, amenazas y juicios penales. Es este conjunto de prácticas y formas de emisión de

voz autónoma y crítica el que ha evitado el cierre total del régimen político y ha sido una condición de posibilidad de la puesta en crisis del mismo, permitiendo propiciar un período de transición. Los derechos políticos, en tanto condiciones de emisión de la libre expresión y del respeto por la misma, fueron recortados, aunque no podían ser totalmente eliminados mientras una versión meramente discursiva de democracia seguía operando como parte de los procesos de legitimación del régimen.

En ese sentido, es importante la lucha por mantener o recuperar los derechos políticos, ya que estos son una condición de posibilidad de la emisión de una pluralidad de voces. Estas voces son, a su vez, una condición de posibilidad de evitar la concentración del poder estatal, pues dicha concentración daría lugar a una tiranía y a la gestión corrupta e impune de dicho poder.

Los derechos políticos son una síntesis de luchas políticas anteriores, es decir, de una historia de la manifestación de una pluralidad de voces que, precisamente, han conquistado esos derechos. Son también una condición de posibilidad de una vida democrática y de control del poder político, así como de despliegue del potencial o de las capacidades de reforma o renovación de las sociedades, en tanto permitan emitir diagnósticos y alternativas de dirección de la vida colectiva ■

Bibliografía

Dahl, Robert (1971). *Poliarquía*. Madrid: Tecnos.

Foucault, Michel (1993). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta

Weber, Max (1987). *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Procesos y situaciones de la desigualdad

Desigualdad de excedente en el mercado de trabajo: condiciones de explotación y precariedad laboral en Bolivia

Introducción

En este artículo se analizan las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo y su relación con los procesos de precariedad laboral, en el contexto de las transformaciones globales de la producción capitalista y sus especificidades en Bolivia en las últimas décadas. El punto central de la discusión es la nueva correlación de fuerzas que lleva a dismantelar los derechos alcanzados por los trabajadores asalariados, mediante mecanismos de flexibilización que amplían los límites de la explotación, profundizando las grandes asimetrías en la apropiación del excedente a favor del capital. Este es un campo de desigualdades con dinámicas de poder y de conflicto y de formas de intervención estatal que institucionalizan estas modificaciones, debilitando la organización de los trabajadores y su capacidad de respuesta colectiva. Como resultado, se asiste a la precarización generalizada de las condiciones laborales, que debe ser entendida como una expresión del mayor dominio del capital sobre el trabajo. Estas tendencias han afectado en forma duradera las condiciones de reproducción material y social de gran parte de la fuerza de trabajo, profundizando las desigualdades sociales.

* Socióloga, investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, La Paz, Bolivia.

El marco general en el que se desenvuelven las relaciones de explotación y la precariedad del trabajo está configurado por la dinámica, inherentemente contradictoria, de la acumulación de capital, por la que todas las clases se reproducen como sujetos sociales (Ezkenazi y Marticorena, 2010). Las estrategias globales desarrolladas por el capital en las últimas décadas se han orientado a crear las condiciones para profundizar la explotación de la clase trabajadora, a través de múltiples procesos: la reconversión del régimen de acumulación, la apertura económica y la globalización, la desregulación de las relaciones laborales, la reestructuración productiva, la flexibilización laboral y la crisis sindical, entre otros. Lo que está en juego son las condiciones de producción y apropiación del excedente por las que el capital concentra una porción cada vez mayor del producto social en relación con el trabajo, condiciones que han conducido a la precarización del trabajo asalariado como el nuevo rasgo que caracteriza a los mercados de trabajo. En este análisis se abordarán las particularidades de estas transformaciones, sus consecuencias sobre las condiciones de reproducción social de los trabajadores y la desigualdad social en Bolivia, a través de algunos indicadores agregados y sus tendencias, asociadas con los cambios en los regímenes de acumulación desde la década de los ochenta.

Previamente, es importante explicitar algunos conceptos contenidos en el análisis, desde la perspectiva de la economía política marxista. En términos generales, el capitalismo necesita el trabajo asalariado para funcionar y la búsqueda del excedente es el objetivo último de la acumulación capitalista. En la teoría marxista del valor, el concepto de excedente se define como la parte del producto social que, habiendo sido generada de manera directa por la clase trabajadora, excede lo que esta necesita para reproducirse y es apropiada por la clase capitalista¹. Para su definición, divide el tiempo de trabajo en “tiempo de trabajo retribuido” (o trabajo necesario)² y “tiempo de trabajo no retribuido” (o trabajo excedente), siendo la plusvalía el resultado del tiempo de trabajo no retribuido que el asalariado deja en manos del capitalista.

En sus indagaciones, Marx descubre dos caminos para aumentar la plusvalía: (i) cuando se produce un incremento del tiempo de trabajo social, mientras se

1 Cuando un conjunto de personas se apropia del excedente creado por otro grupo mediante algún mecanismo específico, esas sociedades se denominan sociedades de clases (Shaikh, 1990).

2 El tiempo de trabajo necesario es igual al valor de la fuerza de trabajo, es decir, de los medios de subsistencia necesarios para la reproducción del trabajador y su familia; la determinación del valor de la fuerza de trabajo encierra un elemento histórico y moral.

mantiene constante la parte de trabajo retribuida, o plusvalía absoluta; y (ii) cuando se produce un incremento de la parte de trabajo no retribuido, mientras se mantiene constante la parte del tiempo de trabajo social; es decir, se modifican relativamente las partes retribuidas, lo que denominó plusvalía relativa. Como puede deducirse de estas ideas, se asigna un lugar central a la magnitud o cantidad de tiempo de trabajo retribuido o necesario, ya que una reducción del mismo representa un aumento del excedente para el capitalista³. La situación en la que un grupo (clase capitalista) se apropia de parte del excedente creado por otro grupo (clase trabajadora) puede llamarse explotación (Santarcángelo y Borroni, 2012)⁴. La explotación⁵ supone una profunda desigualdad entre los que producen y los dueños de los medios de producción; en aquella estos últimos se apropian del trabajo y acaparan la riqueza social producida, destinando tan solo un salario de subsistencia a los trabajadores.

Globalización y régimen de acumulación neoliberal

La economía mundial comenzó una fase de crecimiento débil a mediados de la década de los setenta, llegando a producir un estancamiento de la producción global. Esta crisis capitalista fue causada, principalmente, por la caída de la tasa de ganancia, debido al aumento de la composición orgánica del capital (Frydman y Salvia, 2004). Desde entonces, la organización del capital está en permanente transformación atendiendo a sus propias necesidades de reproducción. La acumulación capitalista, entendida como acumulación de capital y expansión de las relaciones salariales de trabajo, puede tomar distintas formas que habilitan el uso de conceptos como el de régimen social de acumulación, acuñado por José Nun (Nogueira, 2010), o el de régimen de

3 Marx también discute la formulación de la jornada de trabajo en el contexto de dos derechos enfrentados: los derechos del capitalista a prolongar la jornada de trabajo hasta su máxima duración, y los derechos del trabajador a reducir la jornada de trabajo a una duración normal definida. Entre esos derechos, es la fuerza la que decide. Esta fuerza se convierte en la esencia del conflicto de clase (Marx, 1975: capítulo 8).

4 La sustancia del capital es el plusvalor expropiado a los trabajadores asalariados. El trabajo por cuenta propia y el trabajo del cuidado no son la fuente directa de valor y de plusvalor, sino que son condiciones para la extracción de plusvalor.

5 La categoría de explotación en Marx se nutre, a su vez, de varias teorías: la del valor-trabajo, la de los salarios, la alienación del trabajo y la depauperización absoluta y relativa. De la primera se desprende la noción de plusvalía y sus diversos tipos, así como un concepto relativo a la subsunción formal del trabajo.

acumulación capitalista (Boyer, 2007). Estos conceptos permiten conjugar aspectos del régimen político e institucional con otros estructurales vinculados a lo económico, y ambos son clave en la interpretación de los fenómenos que se reproducen en la dinámica del capitalismo.

El concepto de régimen de acumulación capitalista hace referencia al:

conjunto de regularidades que aseguran una progresión general de la acumulación del capital [...] estas regularidades conciernen a: un tipo de organización de la producción y relación de los asalariados con los medios de producción, un horizonte temporal de valorización del capital [...], un reparto del valor que permite la reproducción de los distintos grupos o clases (Boyer, 2007: 63).

El uso de esta categoría⁶ tiene un potencial para el abordaje económico-político situado del conflicto capital-trabajo, como dimensiones constitutivas de la realidad social, que es lo que se intenta hacer en este artículo.

A medida que algunos desajustes —como el desempleo crónico, la inflación y la caída de la tasa de ganancia— se hicieron presentes en las economías centrales, el régimen de acumulación sustitutivo de importaciones vigente desde la postguerra comenzó a ser fuertemente cuestionado, y desde esos países se impulsó los postulados del neoliberalismo, promoviendo una nueva relación entre el capital y el Estado dirigida a eliminar las trabas institucionales que interfieren en el libre funcionamiento de los mercados. Para ello se promovió un nuevo régimen de acumulación de aplicación universal que desconoce las particularidades de los diferentes países, pero que responde al imperativo del sistema capitalista de alcanzar grados de explotación de la fuerza de trabajo que posibiliten restaurar la tasa media de ganancia y garantizar la acumulación creciente de capital.

El régimen de acumulación neoliberal se basa en la mayor subordinación de la producción capitalista local al mercado mundial, es decir, en el funcionamiento más pleno y coercitivo de la ley del valor en la producción capitalista global, en la capacidad plena de movilidad de los flujos del capital financiero hacia los lugares que presentan mejores condiciones para la inversión, y en

6 En lo que sigue se lo denominará simplemente “régimen de acumulación”.

la subordinación del trabajo —que compite por su realización a nivel internacional y, por lo tanto, por la satisfacción de las necesidades vitales de sus portadores, al igual que cualquier otra mercancía—.

En América Latina las políticas neoliberales fueron promovidas por el llamado “Consenso de Washington”, cuyos lineamientos centrales fueron: la liberalización del comercio y el crecimiento orientado a las exportaciones; la liberalización de los mercados financieros y el libre flujo de capitales; la austeridad fiscal y monetaria; la privatización y el control de las fuentes de materia prima y energía; y mercados laborales flexibles. El acceso a nuevos recursos financieros en los organismos multilaterales (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) estuvo condicionado a la aplicación de estas políticas en su versión original y “reforzada”⁷.

Durante la etapa de sustitución de importaciones, el mercado interno constituía el principal destino de la producción industrial; por tanto, el crecimiento económico se centraba en la capacidad de absorción de mercancías por parte de la fuerza de trabajo. Este rol era uno de los soportes más importantes del régimen de acumulación, y estaba parcialmente acompañado de políticas distributivas mediante aumentos salariales.

Con el cambio de régimen por otro caracterizado por la acumulación hacia afuera, se modifica el rol de la fuerza de trabajo, en tanto que el salario pasa a considerarse solamente como un costo que debe reducirse al máximo para propiciar la valorización del capital. El resultado es la pérdida del poder político de la clase trabajadora y su menor capacidad para reivindicar y, sobre todo, para ejercer derechos laborales que conlleven mejoras reales en los salarios y en la garantía de protección social en el trabajo.

Bolivia fue un país ejemplar en la implementación de estas reformas, pasando rápidamente de un régimen de acumulación basado en políticas de sustitución de importaciones, protección de sus mercados internos y políticas salariales distributivas con aplicación limitada a los trabajadores con mayor capacidad

7 Con referencia al Consenso de Washington, véase el análisis de Cecilia Ramos (2008). Las políticas de “ajuste estructural reforzado” buscan completar todas las reformas neoliberales promovidas por los organismos internacionales y, sobre todo, aquellas dirigidas a lograr mercados de trabajo más flexibles (Rodrick, 2002).

de presión política (industria manufacturera, servicios públicos y servicios sociales), debido a la limitada vigencia de los derechos laborales⁸, a otro neoliberal, caracterizado por la apertura comercial irrestricta y por una institucionalidad favorable para la inversión extranjera y que garantiza la libre movilidad de capitales y la libre contratación de la fuerza de trabajo, además de políticas cambiarias a favor de la apertura económica. Se otorgó al sector privado un papel protagónico dentro de la actividad productiva, y se reorientaron las funciones del sector público a la regulación de los mercados, la provisión de servicios sociales y la lucha contra la pobreza (Arze *et al.*, 1992).

Por tratarse de una economía pequeña con un desarrollo capitalista atrasado, desigual y combinado, la aplicación de las reformas en todas sus fases tuvo como denominador común un conjunto de medidas destinadas a modificar la correlación de fuerzas a favor del capital. Con un enfoque de profundización, en la primera fase (1985-1989) se priorizaron medidas orientadas a estabilizar los precios, a la apertura comercial y a la libre contratación de la fuerza de trabajo “con sujeción a la legislación vigente”. En la segunda fase (1989-1992) se creó la institucionalidad para atraer capital extranjero y garantizar la seguridad jurídica de las inversiones, así como una mayor liberalización del comercio y del mercado de capitales. Al amparo de las medidas de libre contratación y la débil fiscalización del cumplimiento de los derechos conquistados por los trabajadores, se avanzó en la desregulación de facto de las relaciones laborales, lo que condujo a un ajuste del mercado de trabajo por el lado del empleo y los salarios, propiciando la desprotección social con la menor cobertura de la seguridad social. Fue el inicio de un largo trayecto hacia la mayor desigualdad en la distribución del excedente entre capital y trabajo.

En la tercera fase (1993-1997), se privatizaron las empresas estratégicas del Estado y los servicios públicos, se crearon condiciones para que tanto las ventajas de la apertura económica, como los mecanismos a favor de la obtención de excedentes y tasas extraordinarias de ganancia, resulten atractivas para

8 Al respecto, resulta paradigmática la situación de la agropecuaria capitalista. Desde la Revolución de 1952, las políticas impulsaron la sustitución de importaciones de productos agropecuarios para el abastecimiento interno, pero, sobre todo, para lograr excedentes para la exportación; las empresas se caracterizaban por sus bajos niveles de tecnificación y por la alta demanda de fuerza de trabajo asalariada estacional (cosechas), que cubrían, en parte, trabajadores migrantes laboralmente desprotegidos, remunerados a destajo, sujetos a largas e intensas jornadas de trabajo, bajos salarios y condiciones de alojamiento sumamente precarias (Ormachea, 2018).

los inversionistas extranjeros. La flexibilidad laboral se propagó en todos los sectores económicos y se avanzó en modificaciones parciales a la legislación laboral para legitimar los cambios en las condiciones contractuales. Por último, se privatizó el sistema de seguridad social, desligando a los empleadores de cualquier obligación financiera por este concepto (1997-2005).

Estos grandes cambios que consolidaron el régimen de acumulación neoliberal condujeron a la dependencia del ahorro externo, a la privatización de las fuentes de generación de excedentes y a la extensión de la influencia del capital transnacional como motor de un crecimiento económico divorciado de las necesidades sociales, de los mercados internos y, especialmente, de los intereses de los trabajadores. Es un proceso en el que se consolida el patrón de acumulación primario exportador (gas, soya y minerales), mientras avanza la desindustrialización y se expanden las actividades terciarias tradicionales en que se ocupa la creciente sobreoferta de fuerza de trabajo. El ajuste del mercado de trabajo fluctúa entre los ajustes en el empleo y los salarios para, finalmente, actuar básicamente por el lado del deterioro de los salarios y la precarización de las condiciones laborales en todos los sectores del mercado de trabajo.

El descontento creciente de la población con los resultados negativos de las políticas neoliberales sobre las múltiples dimensiones de la producción y reproducción social politizó nuevamente a los trabajadores del campo y las ciudades, quienes se movilizaron desde los inicios de la década de los 2000 demandando cambios en la economía y la política, en la perspectiva de enfrentar las desigualdades y la pobreza emergentes de la concentración de recursos y del poder en manos de las empresas transnacionales y sus aliados de la burguesía nacional. Entre otras, las luchas contra la reforma de la legislación laboral, los impuestos al salario, la privatización del agua, así como por la nacionalización e industrialización de los hidrocarburos y otros recursos naturales, además de por la tenencia de la tierra y los territorios indígenas, fueron el escenario para el surgimiento de un nuevo Gobierno, que se vio obligado a dejar atrás la ortodoxia neoliberal incorporando elementos estatistas y de corte popular, como un régimen de acumulación alternativo, para responder a la demanda social.

Así, en 2006 comienza una fase distinta, con la llegada al poder de un nuevo Gobierno, autodenominado anticapitalista y antiimperialista, en medio de una retórica que anunciaba el inicio de un nuevo modelo “económico social comu-

nitario productivo” (República de Bolivia, 2006). Todo ello hizo pensar en la posibilidad de un cambio radical en el régimen de acumulación neoliberal de las últimas dos décadas. Sin embargo, más allá del discurso, en los 14 años de su permanencia en el poder y, en particular, después de 2010, mantuvo los mismos lineamientos para garantizar la propiedad privada y la vigencia de las estructuras e instituciones fundamentales del capitalismo, cuya expansión promovió en todas las esferas de la producción y la circulación de bienes y servicios.

Tal como los Gobiernos neoliberales, incentivó y promovió la inversión extranjera, sin modificar la normativa creada para garantizar su seguridad jurídica, favorecer el uso flexible de la fuerza de trabajo y trabajar en sociedad con las empresas transnacionales. En estos términos, el ascenso del nuevo Gobierno no implicó un cambio de régimen de acumulación, sino la renovación de gerentes estatales, que modificaron algunas funciones regulatorias, económicas⁹ y redistributivas del Estado a través de medidas de carácter “nacionalista”¹⁰ para la redistribución de una parte del excedente económico proveniente de la explotación de los hidrocarburos. Con esto se buscaba conseguir la adhesión de la población del campo y las ciudades, “sin transformar las bases económico-sociales en que se fundamentan: el control privado y transnacional, sobre las principales condiciones objetivas de la producción, ni el patrón de desarrollo extractivista”, ni la orientación exportadora de la economía. Fue, más bien, una variante de la “economía social de mercado” acompañada de un discurso antineoliberal, y en la práctica no consiguió cambiar nada de aquella (Orellana Aillón, 2006: 33)¹¹.

Puesto que en el régimen neoliberal tanto el destino de la producción, como la satisfacción de la demanda interna, se asocian crecientemente con los mercados externos, no interesa mantener un patrón distributivo del excedente ni preservar el poder adquisitivo de los salarios. Además, en la medida en que los capitales que operan en sectores sustitutos de importaciones¹² han logrado sobrevivir a los impactos de la apertura externa, también se amparan en ven-

9 El Estado asume roles en la actividad productiva con los recursos de inversión pública y en sociedad con inversores extranjeros.

10 Como la denominada nacionalización de los hidrocarburos, que más allá del debate sobre su carácter real, permitió captar una parte importante de la renta sectorial en un contexto de aumento extraordinario de los precios del gas en el mercado internacional.

11 Al respecto, véase el análisis de Arze *et al.*, 2013, y de Ormachea, 2018.

12 Aquellos que destinan su producción casi exclusivamente al mercado interno, como algunos rubros manufactureros y agrícolas.

tajas espurias de competitividad, lo que significa que la distribución —es decir, los salarios y otros beneficios alcanzados por los trabajadores— se considera, de manera generalizada, como un freno a la acumulación.

En Bolivia, que se caracteriza por la pequeñez relativa del sector empresarial y por las condiciones restrictivas para enfrentar la competencia internacional, antes que otros costos de producción que el capital no controla, la variable clave para la apropiación de una porción mayor del excedente es, cada vez más, la remuneración de la fuerza de trabajo por debajo de su valor o la disminución de los costos salariales. En consecuencia, una mayor rentabilidad del capital se da a expensas de un aumento en la explotación del trabajo; a nivel social, esto ha implicado una disminución constante de la participación de las remuneraciones de los trabajadores asalariados en el ingreso nacional disponible. En otros términos, en el escenario neoliberal, el capitalismo opera una distribución regresiva del excedente que, en un contexto de correlación de fuerzas adversa para los trabajadores, aparece como un fenómeno permanente.

En las condiciones de atraso productivo y de baja productividad propias del aparato productivo nacional, una de las políticas que permite establecer un vínculo entre la liberalización del comercio¹³, las inversiones y las condiciones de trabajo es la flexibilidad laboral, que en algunos países ha supuesto reformas a la normativa laboral, y en otros, como en Bolivia, una desregulación de facto para restringir el ejercicio de los derechos del trabajo, vistos ahora como un obstáculo para la valorización del capital.

El desmontaje de las normas laborales

La relación laboral tiene como características esenciales la dependencia y subordinación del trabajador respecto del empleador; es decir, el trabajo por cuenta ajena y la remuneración, cualquiera sea su forma de manifestación. Las normas o legislaciones que rigen en este ámbito se basan en los principios del

13 La economía boliviana es una de las más abiertas de la región; el índice de apertura comercial (exportaciones más importaciones como porcentaje del PIB), que en los años noventa era del 45%, hacia 2005 se elevó al 67%, llegando al 85% en 2014. Véase: https://es.theglobaleconomy.com/Bolivia/trade_openness/

derecho laboral: protección, irrenunciabilidad e intervención estatal están entre los fundamentales. Dichas normas se fundan en la realidad objetiva que ubica a los trabajadores como la parte más débil en una relación de poder, por lo que son de orden público y son de cumplimiento obligatorio. En Bolivia, el ordenamiento legal laboral comprende el Régimen Social de la Constitución Política del Estado (CPE) y la Ley General del Trabajo (LGT), además de un conjunto de leyes y decretos que regulan derechos alcanzados por los trabajadores y los convenios de la OIT ratificados por el país. La LGT excluye a los asalariados agrícolas¹⁴ —para quienes ni siquiera el Gobierno del MAS, que afirmaba representar a estos sectores, resolvió la injusta negación y la persistente violación de derechos, en un contexto de aumento en el número de la fuerza laboral asalariada del campo— y a los funcionarios públicos.

Como parte de las políticas neoliberales dirigidas a asegurar que las fuerzas del mercado sean las que ordenen las relaciones fundamentales de la economía y la sociedad, se dispone “que las empresas privadas y entidades del sector público y privado podrán libremente convenir o rescindir contratos de trabajo con estricta sujeción a la Ley General del Trabajo y su Decreto Reglamentario” (art. 55 del D.S. 21060 de 1985). La política de libre contratación contenida en este decreto tuvo el impacto de una verdadera reforma de la legislación laboral, que facilitó —y abarató— el despido sin sujeción a las causales dispuestas por ley, las contrataciones temporales para tareas propias y permanentes de las empresas, la externalización de procesos centrales del rubro de las empresas y, en general, la aplicación discrecional de la regulación en función de las necesidades del capital.

A la liberación contractual pronto le siguieron la variación en el número de trabajadores en función de la demanda de bienes y servicios, la contención salarial, la tercerización y la subcontratación del trabajo, lo que condujo a una “desregulación de facto” de las relaciones laborales, es decir, sin una reforma de la legislación. Si bien la reforma fue un intento estatal fracasado en los últimos 35 años debido a la resistencia de las organizaciones sindicales, los sucesivos Gobiernos han sido entusiastas impulsores de los mercados laborales flexibles, en gran medida por la influencia política del gran capital nacional y extranjero

14 Con excepción de aquellos que lograron un cierto grado de organización, como los zafreros de la caña y los cosechadores de algodón.

instalado en los sectores exportadores y sustitutivos de importaciones, contraviniendo sus mandatos de fiscalización y sanción.

Reportes al respecto muestran que las relaciones salariales se encubren bajo contratos civiles, están sujetas a modalidades que eluden los beneficios complementarios al salario y los derechos sociales que estipulan las normas (Escóbar, 2009a y 2009b; Escóbar y Rojas, 2010). Por lo general, se sujetan a condiciones que buscan reducir el valor de la fuerza de trabajo y abaratar los costos del despido. En el nuevo siglo, la violación de los derechos laborales se amplía al mismo tiempo que las relaciones salariales se extienden a todos los rubros de actividad, en las ciudades y en el campo, subordinando a los trabajadores a las decisiones del capital, que se apropia de una parte cada vez mayor del excedente generado en la producción. Reformas privatizadoras, como la del sistema de pensiones, apuntan en la misma dirección¹⁵.

El incumplimiento de la ley se verifica en las empresas grandes, medianas y pequeñas, en particular en las dos últimas, que conforman más del 90% del universo de establecimientos económicos. La intervención del Estado —que incluye disposiciones que ratifican la vigencia de las normas— se deslegitima por su propia práctica de violación de los derechos en tanto empleador, así como por la ausencia de fiscalización y sanción ante el incumplimiento de la ley. Un indicador que resume el grado de desprotección laboral de los trabajadores es el decreciente porcentaje de cotizantes al sistema de pensiones: en los últimos diez años solo el 35% de los asalariados aporta regularmente al actual sistema privado de capitalización individual, lo que expresa el deterioro extremo de los estándares laborales.

En el último período, mientras la cooptación y la pérdida de independencia sindical frente al Estado son hechos incontestables en la sociedad boliviana, se profundiza el debilitamiento de las organizaciones laborales, agravando el escenario de correlación de fuerzas adverso para la consolidación de los derechos adquiridos por los trabajadores y para alcanzar otros en sus luchas por mejorar las condiciones laborales.

15 Después de 20 años de una reforma financiera —antes que social— del sistema de pensiones, las sucesivas modificaciones parciales no lograron frenar su fracaso en términos de cobertura, suficiencia de las pensiones y sostenibilidad financiera. En cambio, el capital nacional y transnacional se ha beneficiado ampliamente con el ahorro de los trabajadores a través de la administración privada (AFP) y la bolsa de valores (Escóbar y Rojas, 2010).

El avance de la flexibilidad laboral

En el escenario descrito se produce una amplia difusión de las prácticas empresariales de flexibilidad laboral (contractual, salarial, numérica y funcional, con cada vez menor acceso a prestaciones sociales), con efectos sobre una creciente diferenciación y fragmentación de la fuerza de trabajo, al punto de que los únicos elementos que la unifican son su mayor explotación y el hecho de constituir una población que necesita vender su fuerza de trabajo. Estas tendencias se han visto reforzadas por el aumento del excedente de fuerza de trabajo —intensificando la competencia entre los trabajadores por los empleos disponibles— y con el debilitamiento del poder sindical.

La flexibilidad es una de las estrategias que ha propiciado el despliegue significativo de situaciones de incertidumbre e inestabilidad laborales. Nociones como “inserción laboral endeble”, “empleo incierto” (Marshall, 2000) o “una condición de empleo ‘no regular’ que se aparta de lo normativo, de lo regulado, de lo institucional” (Agulló, 2000) dan claves interpretativas para reconocer el fenómeno de la precariedad laboral como “una de las formas en que se expresa la mayor subordinación del trabajo al capital y las posibilidades objetivadas de su mayor explotación” (Léopore y Salvia, 2002: 5) en esta fase del capitalismo. El empleo temporal y la subcontratación, a los que se añaden estrategias de acumulación basadas en la remuneración de la fuerza de trabajo por debajo de su valor y el desempleo, son dos caras de una misma moneda. La incertidumbre y la inseguridad en el trabajo y los ingresos han pasado a ser los problemas más acuciantes para los trabajadores. Por su parte, las diferencias entre las personas empleadas en las empresas subcontratistas y en las empresas matrices, y entre trabajadores eventuales y permanentes, potencia la división entre los trabajadores hombres y mujeres, alimentando la pérdida de solidaridad, la diferenciación, la fragmentación y, en consecuencia, limitando la agregación de intereses para mantener los derechos conquistados. En contraste con sus efectos nocivos sobre la calidad del trabajo, las ventajas de la flexibilidad y del proceso de desregulación del mercado de trabajo —preconizadas por las tesis neoliberales para estimular una mayor generación de empleo— no se cumplieron como se esperaba. Tanto la Comisión Europea como la CEPAL reconocieron desde la década de los noventa que la flexibilidad laboral no genera mayor

empleo, ni en Europa, ni en América Latina (Agulló, 2000; Weller, 2000). Estos autores concluyen que la flexibilidad laboral necesaria para aumentar la eficiencia económica no puede alcanzarse con base en medidas que produzcan inestabilidad, precariedad y aumento de las desigualdades sociales.

En el caso boliviano, las políticas flexibilizadoras se aplicaron en un contexto socioeconómico atrasado y nada competitivo. Como en otros países, han servido sobre todo para cambiar la naturaleza y la dinámica de las relaciones laborales, generando un incremento significativo de la explotación y de la precariedad del trabajo, a lo que se añade mayor selectividad y segregación en el acceso a oportunidades de empleo asalariado¹⁶. Las nuevas condiciones de uso y gestión de la fuerza de trabajo han estado acompañadas de la atomización de la acción colectiva de los trabajadores, a la que, precisamente, la flexibilidad laboral apuntaba como objetivo. Así, el temor al despido y a la imposibilidad real de reinserción laboral luego de la cesantía han conducido a una mayor subordinación, disponibilidad permanente, pérdida de control sobre el trabajo, etc., agudizando la explotación de individuos y de grupos de trabajadores (Escóbar, 2009b).

En los diferentes contextos gestados por las políticas neoliberales, el estímulo para la reestructuración productiva consistió básicamente en la flexibilización del mercado de trabajo; esta medida fue ampliamente adoptada ante la mirada pasiva del Estado. Todas las fracciones del capital apoyaron la llamada flexibilización laboral, que en realidad amplía el límite de la explotación de la fuerza de trabajo en sus dos esferas: en la compra y en el uso, ya que los fortalece como clase frente a la clase trabajadora, y como capital individual frente a sus asalariados (Ezkenazi y Marticorena, 2010).

De esta manera, la desprotección social de los trabajadores fue en aumento debido a la falta de acceso a los sistemas de salud y de jubilación, a partir de la pérdida generalizada de estabilidad en el empleo y de la reforma del régimen de pensiones, que reemplazó al anterior sistema de reparto por otro de capitalización individual, que no garantiza ni una mejor cobertura, ni una renta digna de vejez.

16 La selectividad en contra de las mujeres continuó profundizándose: solo una de cada tres tiene un trabajo asalariado, y su presencia es mayor en las ocupaciones más bajas de la jerarquía ocupacional (Escóbar y Rojas, 2012).

Las estrategias defensivas de adaptación de las empresas al nuevo entorno económico nacional e internacional —basadas en el uso flexible de la fuerza de trabajo y en la remuneración por debajo de su valor, con la perspectiva de maximizar la ganancia—, derivaron en la sustitución progresiva de la relación salarial directa por otras formas de trabajo que encubren la relación laboral. Eso explica la caída de la tasa de asalariamiento, actualmente en alrededor del 40,3%, veinte puntos por debajo del porcentaje observado antes de las reformas neoliberales (UDAPE, 2018)¹⁷.

Reestructuración productiva y formas de explotación del trabajo

Entre los factores que explican el rápido avance de la flexibilidad laboral, figura el tipo de reestructuración productiva que ha predominado en América Latina y en Bolivia. Los estudios realizados en el contexto latinoamericano mencionan una “onda de reestructuraciones”, en la cual la crisis y los cambios en el ambiente competitivo funcionan como una presión intensa. Señalan que se verifican cambios en algunas o en todas las dimensiones de los procesos productivos (tecnológicos, organizacionales, relaciones laborales y perfil de la fuerza de trabajo), en un movimiento que habría implicado diversas flexibilizaciones (en el uso de la fuerza de trabajo, en la organización interna de la empresa y en la diversidad de mercancías y tiempos en que se debe producir), en función de lograr aumentos en la productividad y en la competitividad (De la Garza, 2000).

Para algunos autores, se trataría de procesos con resultados positivos para el crecimiento de las empresas; en conjunto, esto contribuiría a restaurar las tasas de ganancia del capital. Para otros, la reestructuración productiva no estaría centrada tanto en la innovación tecnológica, el enriquecimiento del trabajo o la diversificación en la oferta de productos, sino más bien en el desmantelamiento de los sistemas de relaciones laborales y en la adopción

17 Las estadísticas no reflejan adecuadamente la magnitud del empleo asalariado: una parte de las personas que se declaran formalmente trabajadores por cuenta propia están, en realidad, subordinadas a contratos mercantiles con una sola empresa o capital. En 2016, el 40% de la fuerza laboral nacional era asalariada; el 46% lo era en las ciudades y el 16% en el campo (UDAPE, 2018).

de mecanismos para elevar la plusvalía absoluta y relativa. Así, considerar la reestructuración productiva desde el punto de vista del trabajo asalariado brinda una dimensión distinta a aquella centrada únicamente en los cambios organizacionales o de competitividad de las empresas.

Tomando como referencia la industria manufacturera, la principal constatación de los estudios realizados en Bolivia es que las empresas vinculadas a los rubros de exportación son las que, en forma gradual o en un solo movimiento, han liderizado un proceso de reestructuración productiva parcial para responder a los cambios bruscos de los mercados. Estos cambios en los mercados habrían sido provocados por las políticas de apertura comercial, que arrastraron a su paso a las grandes, medianas y pequeñas empresas que destinan su producción al mercado interno (Escóbar y Montero, 2003)¹⁸.

En general, las estrategias de reestructuración combinan mejoras tecnológicas constantes —que significan elevados costos financieros y altas tasas de endeudamiento— con la reducción de mano de obra y la flexibilización de las condiciones laborales. Se trata de un proceso de reestructuración centrado en la tecnología dura (maquinaria y equipo con y sin automatización), con muy baja innovación en el producto y/o recalificación de la mano de obra. Es decir que se sigue un camino que ha mostrado ser insuficiente para mejorar su integración y su competitividad en flujos internacionales, que resulta limitada, discontinua y en clara desventaja frente a productores de otras latitudes.

Ubicadas en diferentes rubros de actividad, las empresas exportadoras muestran una alta dependencia de mercados inestables y exigentes de otros países de la región y Norteamérica, donde compiten principalmente produciendo con licencias de marca o por encargo para una cartera de clientes poco diversificada (intermediarios de grandes cadenas de distribución). Ninguna ha desarrollado su propia marca de exportación y, por lo tanto, se las puede considerar subcontratistas de cadenas productivas

18 En este acápite se exponen los rasgos salientes del proceso de reconversión productiva en la década de los noventa y primeros años de la década de los 2000 en Bolivia, estudiados por Silvia Escóbar y Lourdes Montero en las tres principales regiones del país que, en conjunto, contribuyen con el 75% al PIB nacional.

internacionales¹⁹. En su trayectoria de reconversión hacia el sector externo, han pasado a depender casi por completo de materias primas e insumos importados, debilitando sus eslabonamientos con el resto de la economía, lo que ha provocado una mayor desarticulación del aparato productivo y la destrucción de empleos.

A su vez, las empresas que operan atendiendo al mercado interno sufren el embate de la apertura comercial, enfrentando las importaciones legales y el contrabando, así como los efectos de las variaciones periódicas de la capacidad de consumo de los hogares, lo que amenaza sus posibilidades de permanecer activas. Entre sus diferencias, las empresas comparten un rasgo común: el uso y consumo flexible de la fuerza de trabajo en función de restaurar, mantener o elevar las tasas de ganancia, mediante la apropiación de una mayor parte del excedente y con una visión centrada en el corto plazo. En general, el empleo y las condiciones de trabajo, en particular para la mano de obra menos calificada, han sufrido un marcado deterioro.

Las empresas mantienen un reducido grupo estable de trabajadores para asegurar la continuidad de los procesos productivos, y contratan trabajadores adicionales en función de las variaciones de la demanda para sus productos. El resultado es una gran inestabilidad laboral entre los trabajadores secundarios, así como fuertes diferenciales de salarios para trabajos de igual valor. Los salarios de los trabajadores permanentes son el doble de los que perciben los eventuales —cuyo básico equivale al salario mínimo nacional— y, en ambos casos, están sujetos al pago por rendimiento, lo que incide en el aumento de las horas de trabajo sin remuneración equivalente.

Se exige la plena disponibilidad de los trabajadores a las necesidades de las empresas, en horarios nocturnos y días feriados o domingos, con la gradual eliminación de los beneficios alcanzados en sus luchas sociales. En algunas, se ha limitado el avance hacia una mayor flexibilidad del trabajo a partir de los códigos de conducta impuestos por sus clientes internacionales o por la casa matriz que las subordina, aplicando normas destinadas a evitar el deno-

19 Las empresas que exportan a los EE. UU. disputan los mismos segmentos del mercado con productores asiáticos (China, India, Indonesia). Estos últimos operan con muy bajos costos salariales; este rasgo, junto a la inexistencia de contratos de largo plazo, no asegura la continuidad de las ventas en ese mercado.

minado *dumping* social que provoca la competencia (explotación extrema de la fuerza de trabajo), las mismas que son promovidas, por ejemplo, por los sindicatos norteamericanos²⁰.

En este punto es importante destacar que las empresas exportadoras han sido también las más proclives a la externalización de los procesos productivos. La consecuencia de esta práctica ha sido la formación de una red de vínculos mercantiles con una relación jerarquizada y de subordinación, lo que ha dado lugar a que se reproduzcan modelos de explotación del trabajo propios de las formas más atrasadas de producción mercantil capitalista. La regularidad con que se ha implantado una organización del trabajo que combina la producción en planta con la subcontratación lleva a asegurar que —lejos de una estrategia temporal o cíclica— se trata de una transformación estructural a largo plazo de los procesos productivos, y cuyo fundamento no responde únicamente a motivaciones económicas, sino también políticas, puesto que el capital busca imponerse a la clase trabajadora no solo como objeto sino también como sujeto.

Con este trayecto, las grandes exportadoras en Bolivia se han funcionalizado a los procesos globales de deslocalización de la producción a países donde los derechos sociales y laborales de los trabajadores están bajo estándares mínimos, o donde pueden ser reducidos a mínimos, con la complicidad de los Gobiernos. El problema radica en que su lógica de funcionamiento se ha difundido entre la mayor parte de las unidades económicas de los rubros y sectores en los que operan o con los cuales mantienen relaciones económicas. A nivel macrosocial, esto repercute en la mayor explotación del trabajo y en la pérdida de calidad del empleo de amplios segmentos de trabajadores asalariados en todos los sectores del mercado de trabajo. Su situación se asemeja a la que rige para los ocupados en microempresas, que operan con escasos recursos complementarios al trabajo y, por lo tanto, con una productividad extremadamente baja.

Por todo lo anterior, se concluye que los cambios en los procesos productivos de la industria exportadora y sustitutiva de importaciones en Bolivia se han ba-

20 La aplicación de estos códigos de conducta se verifica con visitas anuales a las empresas. Sin embargo, la inspección solo alcanza al "piso de fábrica" o a los trabajadores consignados en las planillas; no se supervisa el trabajo articulado mediante la externalización de tareas y la subcontratación, donde las relaciones laborales no se sujetan a la normatividad vigente.

sado predominantemente en estrategias reactivas y defensivas de adaptación para controlar o enfrentar los efectos de las nuevas condiciones del entorno global. Muy pocas empresas han dedicado su esfuerzo a responder a los ambientes de incertidumbre con una visión de competitividad genuina, asentada básicamente en ganancias de productividad, de donde resulta que el denominador común ha sido la mayor explotación del trabajo, uno de los pocos factores que pueden controlar.

Considerando los principales aspectos de cambio en la base material y organizativa de la producción, se han encontrado tres modelos de reestructuración productiva cuyos rasgos se extienden al resto de la actividad económica. En el primero, las empresas siguen el enfoque reactivo-adaptativo, en cuyos resultados se combinan ganancias de productividad y de intensidad en el trabajo, con base en ganancias que provienen del tiempo de trabajo sin una remuneración equivalente (plusvalía relativa y absoluta). A pesar de que las empresas han desarrollado formas más activas de relacionamiento con potenciales mercados o de que han comenzado a producir con una clara orientación al cliente, este elemento progresivo no se integra armónicamente con otras dimensiones de la gestión de los procesos productivos. Por esta razón, para muchas empresas, las posibilidades de competencia en los mercados dependen cada vez más de la reducción de costos laborales y de la intensificación del trabajo, antes que de mejoras en la productividad.

Con este camino de reestructuración se asocia un menor uso de la fuerza de trabajo, la generalización de bajos salarios y condiciones laborales predominantemente precarias (menor estabilidad, ampliación de jornadas y menor cobertura de las prestaciones sociales vinculadas al salario). A nivel macrosocial, repercute en un achicamiento del mercado interno, sin generar mayores ventajas para quienes buscan orientar sus productos a los mercados externos o competir con las importaciones.

En el segundo modelo, las empresas siguen una estrategia puramente defensiva, en cuyos resultados se combina básicamente el aumento del tiempo de trabajo no retribuido (plusvalía absoluta) con la remuneración del trabajo muy por debajo de su valor. Por tanto, están inmersas en una competitividad espuria que no les ha permitido una mejor posición para enfrentar la incertidumbre en el futuro; muestran una débil capacidad de gestión y relaciona-

miento con los mercados, y han adoptado las formas más variadas de flexibilidad laboral, incluyendo la subcontratación en planta y la externalización de líneas completas de productos o fases del proceso intensivas en mano de obra, con una elevada disminución de los trabajadores permanentes.

En el tercero, las empresas que siguen una estrategia que puede denominarse proactiva — debido a las características integrales de los cambios tecnológicos y organizativos adoptados— combinan ganancias de productividad y de intensidad en el trabajo y, solo en menor grado, del tiempo de trabajo no retribuido a los trabajadores. También acuden a procesos de subcontratación, a diferencia del resto de las empresas, y operan con una flexibilidad salarial moderada, pero sin una intensa rotación o una desprotección social de los trabajadores. Por su trayectoria irrepetible, ya sea por la magnitud de las inversiones requeridas o por la capacidad gerencial y de manejo de mercados, estas empresas forman parte de un núcleo extremadamente reducido del universo industrial —y se puede decir empresarial— boliviano.

Con este trayecto, la estructura industrial no se transformó significativamente y no se logró suficientes avances en la división del trabajo como para impulsar inversiones importantes en tecnología y acervo de capital. En el escenario del libre mercado, se continúa por la senda de un crecimiento sin industrialización que explica la consolidación de un patrón de acumulación primario exportador, extremadamente vulnerable a los cambios en la demanda y en los precios del mercado internacional²¹. Las decisiones de inversión se orientan fundamentalmente a sectores intensivos en el uso de capital, con escaso eslabonamiento con el resto de la economía (hidrocarburos, minería, commodities agroindustriales), causando una fuerte concentración del capital productivo y financiero, así como del excedente económico, en manos del capital foráneo y del capital nacional articulado a las empresas transnacionales. A su vez, las actividades intensivas en el uso de mano de obra quedaron tecnológicamente rezagadas y fuertemente expuestas a los efectos de una apertura comercial extrema, lo que limita su capacidad de generación de más empleos y, sobre todo, de mejores empleos.

21 Alrededor de 2018, la industria manufacturera participaba apenas con el 16,5% del producto, el 18% del valor exportado y el 14% del empleo, cifras por debajo de las registradas a mediados de los noventa (CNI, 2020; IBCE, 2019; INE, 2018b). Las enormes inversiones estatales destinadas a la industrialización en la última década no contribuyeron a mejorar el desempeño sectorial.

La expansión de la economía mercantil capitalista, a partir de procesos de diferenciación social campesina y de pequeños productores urbanos impulsados por políticas que favorecieron el acceso a recursos financieros a cambio de lealtad política²², permitió el aumento cuantitativo de la micro y pequeña empresa y de su participación en la generación de empleos en proporciones que superan ampliamente la capacidad de la mediana y gran empresa. Al mismo tiempo, se incrementa la contratación de trabajadores asalariados sin derechos laborales, en puestos de trabajo que demandan bajas calificaciones, para la ejecución de áreas repetitivas y en las que los obreros son remunerados por obra o trabajan a destajo, y son fácilmente sustituibles. Su baja remuneración y su mayor explotación se refleja en la elevada rotación laboral que caracteriza a estos segmentos de la estructura económica (Escóbar *et al.*, 2015).

Este recuento muestra cómo la búsqueda de excedente y de incremento de ganancias ha exacerbado, a favor del capital, los mecanismos para una distribución más desigual del valor generado en el proceso productivo, a costa de la mayor explotación del trabajo. También es importante señalar que este proceso está acompañado de prácticas autoritarias y despóticas de relación laboral, con un mayor dominio de los trabajadores, subordinándolos a las decisiones empresariales. La posibilidad para que esto ocurra es la existencia de una gran competencia laboral por los escasos puestos de trabajo, así como los límites que imponen el temor al despido y la imposibilidad de organización y acción colectiva de los trabajadores.

El triunfo del capital sobre el trabajo: organización y acción sindical

La progresiva disminución del trabajo asalariado en el segmento típicamente capitalista o empresarial del mercado de trabajo, así como la expansión del segmento capitalista de pequeñas y micro unidades económicas tecnológicamente atrasadas, junto con una sobrepoblación relativa creciente

22 El vínculo político de las organizaciones de la micro y pequeña empresa con el Gobierno les ha permitido acceder a escaños parlamentarios desde donde se articula el apoyo a sus estrategias de reproducción en el poder, mientras que las demandas de apoyo productivo han quedado en el papel; mejor dicho, no se han concretizado para la mayor parte de los productores.

frente a las necesidades del capital, repercuten en la fragmentación de la clase trabajadora y, fundamentalmente, en las relaciones de fuerza política entre las clases. En particular, la disminución de la clase obrera boliviana en términos absolutos y relativos, junto al aumento de la contratación temporal, la tercerización y la subcontratación que atomizan a los trabajadores, dificultando su organización y los lazos de representación para la defensa de sus intereses, constituyen límites objetivos a la lucha de los trabajadores, tanto o más que la acción de una burocracia sindical que ya no representa sus intereses y que se encuentra inmersa en una crisis generalizada.

Las disputas con el capital por la apropiación del excedente, en el centro de las demandas de la clase trabajadora, han sido generalmente trasladadas por las organizaciones sindicales a los sucesivos Gobiernos para su negociación, con la expectativa de lograr una intermediación que, en último término, beneficie a los trabajadores. Sin embargo, dado el carácter de clase del Estado, la pugna distributiva se ha resuelto constantemente a favor del capital en los últimos treinta años. Lo mismo sucede con la negociación directa en la fábrica o en el ámbito de la empresa, donde la existencia de una sobreoferta de fuerza de trabajo en relación a las necesidades del capital actúa en contra de los resultados esperados por las organizaciones sindicales.

Este es uno de los cambios más notables respecto al régimen de acumulación vigente hasta la década de los setenta (industrialización sustitutiva de importaciones), cuando los sindicatos de base urbana negociaban salarios y beneficios para sus agremiados, buscando dinamizar el mercado interno a cambio de contribuir a la paz social, un intercambio que había sido la base de la alianza política de los sindicatos oficialistas con el Estado. En el régimen neoliberal —incluso con sus variantes populistas— el debilitamiento del sindicalismo propició la flexibilización de los contratos colectivos, y los puestos de trabajo precarios sin representación sindical se incrementaron en forma importante en todas las actividades empresariales del país²³. Estas tendencias persisten, y vienen acompañadas de interferencias patronales y gubernamentales a la organización y/o acción sindical, cuyo resultado es la significativa pérdida de capacidad de las centrales sindicales y los sindicatos en la defensa de derechos o en el logro de los beneficios que demandan sus trabajadores.

23 En 2017, menos del 20% de los trabajadores estaba afiliado a un sindicato o gremio (INE, 2017).

Las violaciones de los derechos sindicales se habrían incrementado en Bolivia desde 2016; según el Índice Global de Derechos, el país se movió de una clasificación 3/5 a 4/5 entre 2014-2016. Esto se interpreta como la “violación sistemática de derechos”, con el Gobierno y/o las empresas actuando duramente para “aplantar la voz colectiva de los trabajadores, poniendo en peligro los derechos fundamentales” (LO/FTF, 2018). A esta situación contribuyen las políticas y prácticas de cooptación y control prebendal de las dirigencias por el Estado y los empresarios, que han priorizado el logro de beneficios personales y de grupo frente a las demandas y necesidades del conjunto de los trabajadores²⁴. Así, en el proceso de resistencia contra los cambios acontecidos en las últimas décadas, la activación de diversos métodos de lucha colectiva —como mesas de diálogo, paros, marchas, huelgas²⁵ e incluso demandas ante la judicatura del trabajo²⁶— desembocaron excepcionalmente en beneficios para los trabajadores.

Creciente explotación de la fuerza de trabajo

La generación de excedente y la disputa por su apropiación están en el centro de las demandas de la clase trabajadora. Con el tiempo, las políticas y prácticas de cooptación y control estatal de las dirigencias sindicales —que culminaron en una alianza político-institucional con las burocracias de turno, sobre todo en los últimos diez años—, el avance de la flexibilidad laboral y el mayor crecimiento del empleo asalariado en pequeñas y microempresas en las que los trabajadores no tienen derecho a organizar sindicatos²⁷, derivaron en un profundo deterioro de la participación salarial en la distribución del excedente generado en el proceso de trabajo. Esta desigualdad creciente se explica por los incrementos de productividad no transferidos a los salarios

24 Al respecto, véase Tapia y Chávez, 2020.

25 Los trámites burocráticos para que una huelga sea declarada legal han llevado a que este recurso pierda efectividad para resolver conflictos a favor de los trabajadores. Las huelgas generalmente terminan con la amenaza de despido, el despido efectivo o la criminalización de la protesta. Sobre el ejercicio de los derechos colectivos y los conflictos laborales, véase Escóbar y Rojas, 2012.

26 Se han documentado casos en que laudos arbitrales a favor de los trabajadores —que son cosa juzgada— han sido desconocidos por la parte demandada, con la complicidad de las autoridades de Trabajo.

27 A pesar de los cambios sustantivos en las formas de trabajo asalariado, la Ley General del Trabajo todavía establece que las empresas con menos de 20 trabajadores están excluidas del derecho a formar un sindicato. Ninguna norma posterior ha definido formas asociativas de representación laboral con validez legal para pequeños establecimientos, que son los que predominan en la estructura económica nacional.

y por el pago de remuneraciones muy por debajo del valor de reproducción de la fuerza de trabajo, y se manifiesta en el lento crecimiento —e incluso en el estancamiento— del salario real.

En la teoría del valor, además de las categorías de salario nominal y salario real, se introduce la de salario relativo para determinar la participación de los trabajadores en la plusvalía o riqueza creada en la producción y, como contrapartida, en la participación de las ganancias en dicha riqueza; es decir, la manera en que se da la apropiación del excedente entre capital y trabajo²⁸. Las principales evidencias sobre las tendencias de la desigualdad en el campo del excedente o explotación de la fuerza de trabajo provienen tanto de la distribución funcional del ingreso entre salarios y ganancia —la distribución del ingreso nacional disponible, según la nomenclatura actual de las cuentas nacionales²⁹—, como de la relación entre crecimiento real del PIB y de los salarios reales, en tanto una aproximación a la noción de salario relativo³⁰.

En una perspectiva de largo plazo, la primera constatación es que la participación de los salarios en el ingreso nacional disponible ha disminuido desde los años setenta. Esto ha ocurrido en la mayor parte de los países de la región. Sin embargo, el deterioro ha sido más intenso en Bolivia (CEPAL, 2019). La información de este organismo sobre la variación porcentual de la participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en relación al PIB (a precios de mercado) muestra una tendencia histórica que puede asociarse con los momentos de cambio en los regímenes de acumulación en el país. Durante la fase final del período ISI (años setenta y ochenta), la variación salarios/PIB era positiva (2,6%) lo que expresa una mayor capacidad de organización y negociación de los trabajadores, que les permitía apropiarse de una mayor proporción del excedente.

28 Al respecto, puede verse *Trabajo Asalariado y Capital* (Karl Marx, 1974).

29 Esta cuenta consigna los ingresos generados en la producción y su distribución entre las unidades institucionales con derecho a percibir el valor agregado: los trabajadores asalariados (remuneración a los empleados), los empresarios (excedente bruto de explotación) y el Gobierno a través de las contribuciones y prestaciones a la seguridad social y los impuestos (INE, 2007). La información utilizada en este análisis proviene de las Cuentas Nacionales del INE 1998-2016, disponible en línea en: www.ine.gob.bo. No se incluye los ingresos por concepto de transferencias del exterior (remesas).

30 En los últimos 30 años, en las estadísticas públicas se reemplazó la medición de la distribución funcional del ingreso por la distribución personal del ingreso, que no permite apreciar los mecanismos a través de los cuales se llega a una particular manera de asignar la riqueza generada o las relaciones sociales de producción, que son precisamente la esencia de las variaciones de la distribución del ingreso en la sociedad capitalista (Bach, 2008: 7; Lindenboim *et al.*, 2005: 1 y 2).

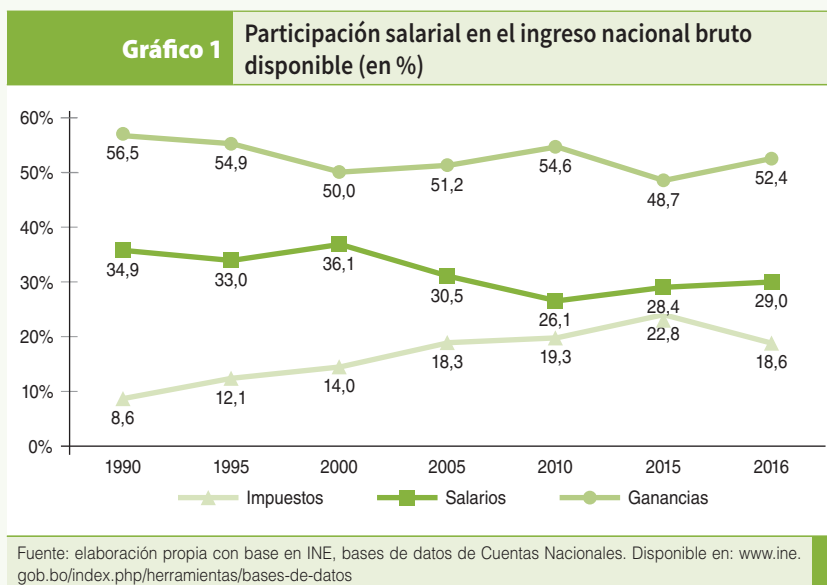
Desde entonces, la relación salarios-PIB cambia de signo y experimenta una variación negativa que se prolonga hasta 2014, con diferencias entre períodos; durante la transición al régimen neoliberal y su fase inicial (años ochenta y noventa), la variación es de -3,0%, aunque se reduce en su fase de consolidación (años noventa a 2003) a -0,3%. Desde entonces, la caída de la participación salarial se intensifica hasta llegar a -8,4% entre 2003 y 2014, el doble del promedio regional. Es decir que la mayor disminución relativa en el tiempo (8,1 puntos porcentuales) se ha dado en el contexto de un régimen de acumulación donde las políticas neoliberales se combinan con otras de corte nacionalista y populista (2006-2019), pero que, tal como el anterior, ha seguido privilegiando los beneficios del gran capital nacional y transnacional, en desmedro de las condiciones de reproducción social de los trabajadores³¹.

Con referencia a las dos últimas décadas, la información de la cuenta del ingreso nacional bruto disponible 1990-2016 y su asignación por componentes institucionales corrobora el aumento de la explotación del trabajo como una tendencia duradera en el país. La participación de la remuneración de los asalariados en el ingreso total ha disminuido desde el año base de manera sostenida e independiente de los cambios en el nivel de crecimiento del producto. Esto remite a la continuidad de las estrategias de flexibilidad laboral utilizadas para aumentar la plusvalía absoluta y relativa: en definitiva, el trabajo no retribuido o plus valor.

Esta dinámica de acumulación que se funda en una mayor explotación relativa de la fuerza de trabajo (en comparación con otros países de la región) se observa en el gráfico 1. En la década de los noventa la participación salarial se mantuvo entre el 34% y el 36%, para luego disminuir al 30,5% en 2005. Posteriormente, siguiendo la tendencia observada por la CEPAL, hubo una caída constante hasta 2016, cuando la participación salarial fue del 29% —menor a la registrada durante la década de los noventa—, además, en un escenario de crecimiento del PIB a una tasa promedio de 4,5%. Esta tendencia muestra que la principal característica de la dinámica capitalista reciente en el país es la mayor explotación del trabajo o apropiación desigual de la riqueza social: la parte del excedente que queda en manos del capital como ganancia y en manos del Estado como impuestos

31 Al respecto, véase el informe de la CEPAL (2019: 55).

llega al 70% (véase gráfico 1). El abordaje de la desigualdad exclusivamente con base en la distribución de los ingresos laborales y/o familiares ha conducido a invisibilizar la perspectiva de la generación y apropiación del excedente o riqueza social en nuestras sociedades, que está en la raíz de la persistente desigualdad social. Esta omisión se debe, entre otros factores, a la influencia de los organismos multilaterales que, junto a la aplicación de políticas neoliberales, impulsaron cambios en el sistema de cuentas nacionales y de las encuestas de hogares en los países de la región.



Por último, la comparación entre la evolución del salario real y la del producto también resulta adecuada para observar la reducción del salario relativo. Según Arze (2016), considerando la variación porcentual anual del salario real y del PIB real (cuya serie parte de un período anterior al del salario), para indagar en qué proporción se añade al salario el resultado de la productividad anual: la variación acumulada del salario real (16,21) ha sido mucho menor que la variación acumulada del producto (44,61) entre 2006 y 2014. Esto significa que los trabajadores han elevado la producción a tasas mayores que las tasas anuales de crecimiento de su capacidad adquisitiva (aumento del salario real), lo que puede deberse a un aumento de su productividad —especialmente en sectores

de elevada composición de capital—, al incremento en la duración de su jornada de trabajo, o a la combinación de ambos.

En definitiva, desde la década de los ochenta, los regímenes de acumulación neoliberal y su variante nacional popular vigentes en el país cumplieron ampliamente con su objetivo central de maximizar el excedente para los propietarios del capital, mientras que las luchas de los trabajadores asalariados para mejorar las condiciones de reproducción de su fuerza de trabajo fueron rebasadas, en tanto que la clase empresarial elevaba su poder económico y político.

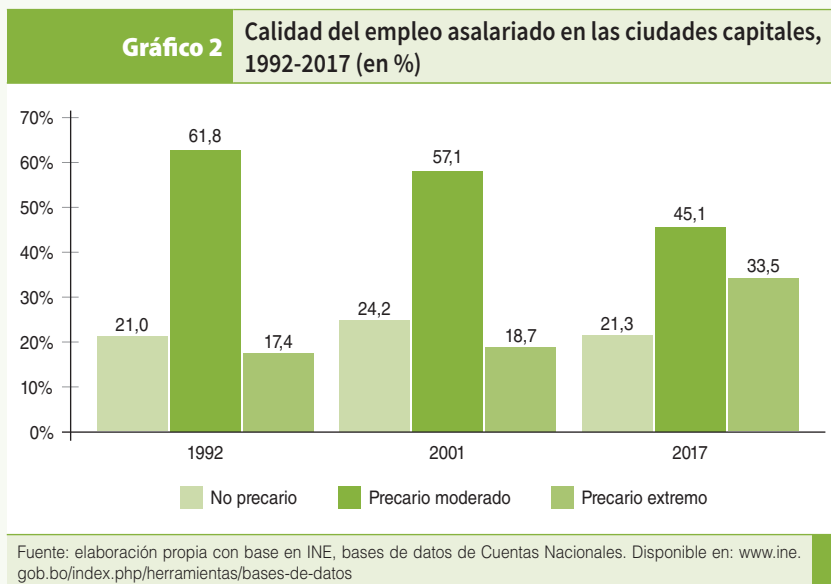
Precarización laboral generalizada

Centrando el análisis en las relaciones salariales, se ha visto que las formas que estas adquieren en las últimas décadas operan sobre un mismo contenido, es decir, sobre la profundización de la sujeción del trabajo al capital y su mayor explotación. La estabilidad en el empleo se define a partir del tipo de contrato, diferenciando a los que tienen una duración indefinida del resto (temporal, eventual o por obra). En términos de los salarios e ingresos, se adopta un parámetro dirigido a medir el grado en que estos permiten cubrir el costo de reproducción del trabajador y su familia. Así, con un promedio de dos perceptores de ingreso por hogar, se asume que cada uno de ellos debería aportar, al menos, un monto monetario equivalente al 50% del costo de una canasta básica familiar. Por último, la cobertura de las prestaciones sociales se define a partir del aporte al sistema de pensiones.

Con base en estas variables, se ha construido un indicador compuesto de calidad del empleo, que permite clasificar a la población ocupada en tres grupos: (i) con inserción laboral plena o no precaria; (ii) precaria moderada (déficit en alguna de las condiciones); y (iii) precaria extrema (déficit en todas las condiciones) (Escóbar, 2003; 2009a). Considerando a la población ocupada en las ciudades capitales del país³², se puede advertir que las transformaciones económicas y políticas desde la década de los noventa

32 Donde se concentra el 80% de la fuerza laboral urbana.

han tenido efectos devastadores sobre la calidad del empleo, con la institucionalización —de facto— de las políticas de libre contratación. Desde 1992, un porcentaje que no supera al 24% de trabajadores asalariados cuenta con un empleo pleno o no precario, lo que expone el avance de la flexibilidad contractual con la que se asocia una menor protección social y, sobre todo, la remuneración del trabajo muy por debajo de su valor; esto repercute en una lenta mejora de los salarios reales (véase gráfico 2).



Por otra parte, si bien se registra una reducción constante del porcentaje de trabajadores sujetos a empleos precarios moderados, la contracara es el aumento significativo de las inserciones precarias extremas hasta el final del período. En este trayecto, el peso de la precarización salarial derivada de los procesos antes descritos aparece como el factor con mayor incidencia en el creciente deterioro de las condiciones del trabajo asalariado.

La explicación más fácil asocia esta situación con el elevado grado de informalidad en el empleo, mientras se atribuye al sector formal el carácter de reservorio de los mejores empleos. Al respecto, en 2017 el sector empresarial o típicamente capitalista apenas generaba empleos plenos para el 24%

de sus trabajadores, luego de oscilaciones que van desde el 19% en 1992 al 28% en 2001. Mientras tanto, la precariedad que afecta a tres de cada cuatro asalariados formales tiende a ser moderada (48%), más que extrema. Por lo tanto, no sorprende saber que los empleos plenos son escasos en el sector semiempresarial³³ (2%), mientras que los puestos de trabajo precarios extremos llegan al 68%, siguiendo la tendencia registrada desde la década de los noventa. La heterogeneidad de la estructura productiva es el factor con mayor peso para explicar el grado de precariedad del empleo. Históricamente, los establecimientos pequeños y micro del sector semiempresarial (menos de tres trabajadores en promedio) han ofrecido, y lo siguen haciendo, empleos altamente precarios. Predominan e inciden en la amplitud con la que se presenta este fenómeno en el país³⁴.

En este contexto general, se encuentran diferenciales de género que remiten a la discriminación de las mujeres en el acceso a empleos plenos o no precarios. A pesar de los esfuerzos realizados para mejorar su perfil educativo, estas siguen ocupando los puestos de trabajo menos calificados, en actividades terciarias tradicionales y en los segmentos más atrasados del mercado de trabajo. En este sentido, hay un claro acoplamiento entre dinámicas de clase y género en este campo de desigualdades de excedente. Es decir, la feminización laboral, en tanto segregación secundaria, es la otra cara de la precarización del mundo salarial (Pérez-Sáinz, 2016); su análisis amerita un abordaje específico, complementario al presente.

Conclusiones

Como se ha visto, los regímenes de acumulación y las políticas implementadas en el país como expresión política de un momento histórico del desarrollo capitalista se han traducido en una mayor explotación laboral, que se manifiesta en la reducción constante de la participación salarial en la riqueza generada en la producción, incluso en medio de una bonanza

33 En este segmento del mercado de trabajo no existe disociación entre propietarios del capital y del trabajo; el titular participa directamente en los procesos de trabajo junto a un reducido número de trabajadores asalariados.

34 Los establecimientos con menos de cinco personas ocupadas representan algo más del 94% del universo de unidades económicas en el país (Escóbar *et al.*, 2019).

económica nunca antes conocida. Se ha mostrado cómo, desde los años ochenta, las políticas de reestructuración productiva y de flexibilización laboral vienen acompañadas de formas de subordinación y dominación de la clase trabajadora que, precisamente, buscaban debilitar sus formas de organización y resistencia. De esta manera, el que continúe el constante aumento en el excedente apropiado por la clase capitalista se ha visto facilitado por el debilitamiento de la organización y acción colectiva de los trabajadores. La impronta del neoliberalismo atraviesa estos procesos y, a pesar del intento de mostrar un nuevo rostro, en los últimos diez años la continuidad se impone al cambio.

Entretanto, la valorización creciente del capital no contribuyó a desarrollar las fuerzas productivas, ni a generar más y mejores empleos. Se ha mostrado cómo la relación salarial implica una precariedad estructural, y cómo vive la clase trabajadora en su conjunto la profundización de la heterogeneidad estructural y la pérdida constante de calidad de su empleo, incluso cuando el capital obtiene grandes beneficios. Mientras que en la actualidad el trabajo asalariado difícilmente puede considerarse estable y protegido, a la empresa capitalista no se le atribuyen responsabilidades sobre los trabajadores; es el Estado el que, a través de políticas sociales, debe hacerse cargo de compensar los saldos de desigualdad que se originan en el mercado de trabajo.

Resumiendo, se puede concluir —como lo vislumbró Ernest Mandel en 1986— que las relaciones de fuerza entre capital y trabajo se han transformado de modo duradero en Bolivia, mientras que el Estado sigue jugando un rol que lleva a institucionalizar dicha modificación. Esto ha implicado continuar desmantelando las conquistas más importantes que alcanzaron los trabajadores, junto con una generalización de la precariedad del trabajo. Por esta razón, la lucha por el salario como sostén de la reproducción de los trabajadores, así como la lucha contra la desigualdad del excedente, aparecen como desafíos permanentes del conjunto de la clase, identificando elementos comunes y particularidades para articular la solidaridad, la participación social y la acción colectiva bajo un denominador común. En el centro de estas luchas se ubica la necesidad de una transformación del patrón de desarrollo extractivista, del régimen de acumulación vigente y de las políticas que siguen privilegiando los intereses del capital en desmedro del trabajo ■

Bibliografía

Agulló, Esteban (2000). “De la precariedad laboral a la exclusión social”. Ponencia presentada en el *III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo: El trabajo en los umbrales del siglo XXI*, Buenos Aires, 17-20 de mayo.

Arze, Carlos (2016). “Una década de gobierno: ¿Construyendo el Vivir Bien o un capitalismo salvaje?”, en *Revista del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo*, del CEDLA (La Paz), núm. 17, febrero.

Arze, Carlos; Javier Gómez, (2013). “Bolivia: ¿El ‘proceso de cambio’ nos conduce al Vivir Bien?” en Edgardo Lander, Carlos Arze, Javier Gómez, Pablo Ospina y Víctor Álvarez, *Promesas en su laberinto: Cambios y continuidades en los Gobiernos progresistas de América Latina*. La Paz: IEE, CEDLA y CIM, pp. 49-53.

Arze, Carlos; Hugo Dorado, Huáscar Eguino y Silvia Escóbar (1992). *Empleo y salarios: el círculo de la pobreza*. La Paz: CEDLA.

Bach, Paula (2008). “El salario relativo en la Argentina de la devaluación”, en *Lucha de clases, revista marxista de teoría y política* (Buenos Aires) núm. 8, junio. Disponible en: <http://www.ips.org.ar/wp-content/uploads/2011/03/El-salario-relativo-en-la-Argentina-de-la-devaluaci%C3%B3n.pdf>

Bolivia (2006). *Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien, 2006-2011”*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

Bolivia (1985). *Decreto Supremo N° 21060*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, 29 de agosto.

Boyer, Robert (2007). *Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

De la Garza, Enrique (2000). “La flexibilidad del trabajo en América Latina”, en Enrique de la Garza (comp.), *Tratado Latinoamericano de la Sociología del Trabajo*, México, D.F.: El Colegio de México, FLACSO, UAM y FCE, pp. 148-178.

CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina, 2018*. CEPAL: Santiago, p. 48.

CNI – Cámara Nacional de Industrias (2020). *Bolivia, la industria en cifras por departamentos 2014-2018*. La Paz: CNI.

Ezkenazi, Matías y Clara Marticorena (2010). “Reflexiones críticas acerca de la relación entre precariedad laboral y trabajo asalariado”, en *Revista Herramienta* (Buenos Aires), núm. 6, septiembre. Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar>

Escóbar de Pabón, Silvia (2009a). *Situación del empleo en tiempos de cambio*. La Paz: CEDLA.

Escóbar de Pabón, Silvia (2009b). *Industria y manufactura. Los sindicatos frente a la precariedad laboral*. La Paz: CEDLA.

Escóbar de Pabón, Silvia (2003). “Trabajo y Género en Bolivia, 1992-2001”, en Silvia Berger (ed.), *Inequidades, pobreza y mercado de trabajo, Bolivia y Perú*. Lima: OIT.

Escóbar de Pabón, Silvia; Walter Arteaga y Giovanna Hurtado (2019). *Desigualdades y pobreza en Bolivia: una perspectiva multidimensional*. La Paz: CEDLA.

Escóbar de Pabón, Silvia; Giovanna Hurtado Aponte y Bruno Rojas Callejas (2015). *Un futuro en riesgo: jóvenes y trabajo en el municipio de El Alto*. La Paz: CEDLA.

Escóbar de Pabón, Silvia y Bruno Rojas Callejas (2012). *Más asalariados, menos salario: la realidad detrás del mito del país de independientes. Situación de los derechos laborales en Bolivia, 2010*. CEDLA: La Paz.

Escóbar de Pabón, Silvia y Bruno Rojas Callejas (2010). *¡No hay derecho! Situación de los Derechos Laborales en Bolivia, 2009*. La Paz: CEDLA.

Escóbar de Pabón, Silvia y Lourdes Montero (2003). *La industria en su laberinto: reestructuración productiva y competitividad en Bolivia*. La Paz: CEDLA.

Frydman, Axel y Sebastián Salvia (2004). “Modo de acumulación y relaciones de fuerza entre capital y trabajo en la Argentina de los noventa”, en *Revista Herramienta* (Buenos Aires), núm. 26, pp. 31-44.

IBCE, (2019). *Boletín Cifras del comercio exterior boliviano 2018*, año 27, núm. 272.

INE – Instituto Nacional de Estadísticas (2018a). *Encuesta de Hogares 2017*. Base de datos. Disponible en: <https://www.ine.gob.bo/index.php/herramientas/bases-de-datos-catalogo-anda/bases-de-datos-encuestas-sociales/>

INE – Instituto Nacional de Estadísticas (2018b). *Encuesta continua de empleo*. Base de datos. Disponible en: www.ine.gob.bo

INE – Instituto Nacional de Estadísticas (2007). *Glosario de terminología estadística. Cuentas nacionales*. Disponible en: <https://www.ine.gob.bo/index.php/herramientas/bases-de-datos-catalogo-anda/>

Lépure, Silvia y Agustín Salvia (2002). *La estructura social del trabajo en Argentina: desempleo, subempleo y precariedad laboral*. Buenos Aires: Instituto para la Integración del Saber, Departamento de Investigación Institucional, UCA.

LO/FTF Council Analytical Unit [Confederación de Sindicatos Daneses – LO y Confederación de Empleados Asalariados y Funcionarios Públicos – FTF] (2018). *Perfil del Mercado Laboral 2018 Bolivia*. Copenhague: LO/FTF. Disponible en: http://www.ulandssekretariatet.dk/sites/default/files/uploads/public/PDF/LMP/LMP2018/lmp_bolivia_2018_spanish_final_version2.pdf

Lindenboim, Javier; Juan M. Graña y Damián Kennedy (2005). *Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y Hoy*. Documento de trabajo núm. 4. Buenos Aires: CEPED-UBA.

Marshall, Adriana (2000). *Labor Markets Under the Liberalization Model: Policy Outcomes*. San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.

Marx, Karl (1975 [1867]). *El capital*. México: Fondo de Cultura Económica.

Marx, Karl (1974 [1949]). *Trabajo asalariado y capital*. Buenos Aires: Anteo.

Mandel, Ernest (1986). “Las consecuencias sociales de la crisis económica en Europa capitalista”, en *Inprecor* (París), núm. 212.

Nogueira, María Elena (2010). “Breves notas sobre el concepto de régimen social de acumulación y su pertinencia actual”, en *Revista Pilquen* (Rosario, Argentina), sección Ciencias Sociales, año XII, vol. 13, núm. 1.

Orellana Aillón, Lorgio (2006). *Nacionalismo, populismo y régimen de acumulación en Bolivia*. La Paz: CEDLA.

Ormachea Saavedra, Enrique (2018). *Políticas agrarias, campesinos y obreros agrícolas: balance y perspectivas*. Serie Derechos y Desarrollo núm. 2. La Paz: Unitas.

Pérez Sáinz, Juan Pablo (2016). “Globalización y relaciones asalariadas en América Latina. Entre la generalización de la precariedad y la utopía de la empleabilidad”, en Dídimo Castillo Fernández, Norma Baca Tavira y Rosalba Todaro Cavallero (coord.), *Trabajo Global y desigualdades en el mercado laboral*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Ramos Arauco, Cecilia (2008). “La retórica de las instituciones internacionales de financiamiento y la reducción de la pobreza en Bolivia”, en Alberto Cimadamore (comp.), *La economía política de la pobreza*. Buenos Aires: Clacso.

Rodrik, Dani (2002). “After Neoliberalism, What?”, en Didier Jacobs *et al.*, *After Neoliberalism: economic policies that work for the poor*. Washington D.C.: New rules for Global Finance Coalition. Disponible en: <http://www.new-rules.org/about-new-rules/publications/190-after-neoliberalism-economic-policies-that-work-for-the-poor>

Shaikh, Anwar (1990). *Valor, acumulación y crisis: Ensayos de economía política*. Bogotá: Tercer mundo editores.

Santarcángelo, Juan Eduardo y Carla Borroni (2012). “El concepto de excedente en la teoría marxista: debates, rupturas y perspectivas”, en *Revista Cuadernos de Economía* (Buenos Aires), vol. 31, núm. 56, enero-junio.

Tapia, Luis y Marxa Chávez (2020). *Producción, reproducción, organización social y poder político*. CEDLA: La Paz.

UDAPE – Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2018). *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*, volumen 29. Disponible en: http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38

Weller, Jürgen (2000). “Tendencias del empleo en los años 90 en América Latina y El Caribe”, en *Revista CEPAL*, núm. 72.

La emergencia de la cuestión digital: de la perspectiva de la brecha a la desigualdad digital

Introducción

En las últimas décadas, la noción de desigualdad ha ido adquiriendo cada vez mayor centralidad en el debate público. Asimismo, se han ido multiplicando y diversificando sus sentidos, a tal punto que podríamos sostener la existencia de una disputa interpretativa por definir qué entendemos y teorizamos como desigualdades. En este contexto, este artículo se interesa por una dimensión específica de la desigualdad que ha ganado relevancia en los últimos años: la llamada “desigualdad digital”.

El objetivo es analizar cómo la desigualdad digital —comprendida en términos de “brecha digital”— se ha configurado como un problema social del que los Estados deben ocuparse, involucrando al sistema educativo. Es decir, de qué manera —tanto desde agencias estatales y organismos internacionales y regionales, como desde el campo académico— se han producido distintas perspectivas e interpretaciones sobre la “brecha digital” como una cuestión a resolver estatalmente mediante la implementación de políticas educativas. Con este propósito, en la primera parte de este artículo analiza-

* Doctor en Ciencias Sociales y licenciado en Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Es investigador asistente del CONICET (IdHICS/FaHCE/UNLP) y docente del Departamento de Sociología, de la Maestría y del Doctorado en Ciencias Sociales FaHCE/UNLP. Ha publicado capítulos de libros y artículos en revistas científicas sobre desigualdades, tecnologías digitales y políticas públicas desde un enfoque etnográfico.

mos cómo se configuraron los imperativos que impulsaron la emergencia de la cuestión digital como cuestión educativa a escala global, regional y local, para luego mostrar cómo aquella se ha definido en torno a la noción de brecha digital —es decir, como un problema de *acceso* a las tecnologías digitales—. A partir de ello, buscamos efectuar una crítica a esta perspectiva dominante desde una mirada relacional de la desigualdad.

La emergencia de la “cuestión digital”

En las últimas décadas, una serie de elementos convergen en la agenda educativa haciendo que “la cuestión digital” se convierta, de modo novedoso, en objeto de líneas específicas de políticas públicas ¿Cómo emerge la cuestión digital como problema social sobre el que los Estados se deben ocupar y actuar? ¿Por qué lo digital se configura como una nueva dimensión de la desigualdad (a través de la noción de “brecha digital”) que debe ser atendida a través del sistema educativo? A continuación, introducimos brevemente el desarrollo de los debates e iniciativas estatales a nivel internacional, regional y nacional que condujeron a la configuración de la desigualdad digital como parte la cuestión educativa, aunque centrando el análisis en la experiencia argentina.

En los últimos años, una serie de investigaciones ha mostrado cómo las promesas de la digitalización hacia la sociedad en general se traducen en imperativos en el campo educativo en particular (Buckingham, 2008). Siguiendo a Selwyn (2014), podemos sintetizar estos imperativos en dos tipos: interno y externo. El *imperativo externo* deriva del aumento del uso de la tecnología digital en todos los otros ámbitos de la sociedad (en particular en el mercado de trabajo) y requiere un cambio en la educación: las tecnologías digitales se utilizan para apoyar las nuevas formas de educación que necesita la nueva “economía del conocimiento”. Así, la digitalización de la sociedad actúa como un imperativo externo para demandar y justificar el aumento del uso de la tecnología digital en la educación. Y, a su vez, el *imperativo interno* deriva de las expectativas sobre las potencialidades que tienen las tecnologías digitales para promover la mejora de la calidad educativa.

La combinación de estos dos imperativos (interno y externo) está presente en la base de las justificaciones que desarrollaron los expertos para promover el diseño de las políticas de inclusión y alfabetización digital como política educativa. ¿De qué modos se configuraron concretamente ambos imperativos en las últimas dos décadas a nivel internacional, regional y nacional? ¿Qué nociones, categorías y perspectivas se movilizaron para impulsar las políticas de inclusión digital?

La cuestión digital en la agenda global

Para comprender la fuerza de la emergencia de la cuestión digital ligada a la educación resulta clave entender que, lejos de ser una particularidad regional o nacional, desde la irrupción del internet a mediados de la década de los años noventa, el debate a escala internacional estuvo signado por estos imperativos, enunciados como “las promesas” de las tecnologías digitales (Claro *et al.*, 2011) en tanto habilitadoras de mayores niveles de democratización y bienestar futuro. Así, sobre la conformación del imperativo externo, podemos ver cómo, a partir de mediados de los años noventa, se irá confeccionando a nivel internacional tanto un diagnóstico de las ciencias sociales sobre los cambios societales que implicará la irrupción digital (Castells, 1997), como una agenda estatal que marcará la necesidad de cumplir con estas promesas de democratización y progreso a través de combatir lo que de ahí en adelante se definirá como el problema de la brecha digital (Norris, 2001).

En cuanto a lo primero, en el campo de las ciencias sociales los diagnósticos que comienzan a surgir señalan centralmente un cambio de modelo societal habilitado por las nuevas tecnologías: el pasaje de la sociedad industrial hacia la sociedad de la información (Castells, 1997). Es necesario comprender que la emergencia de la cuestión digital como un tema de política pública es simultáneamente legitimado por el surgimiento de estas nuevas teorías sociales, y la elaboración de ese diagnóstico ha continuado su desarrollo hasta la actualidad.

Es así que importantes autores contemporáneos han comenzado a utilizar distintos términos para caracterizar la digitalización como una “cuarta revolución industrial” (Schwab, 2015) o como el pasaje a un “capitalismo cognitivo” a que hace referencia Mauricio Lazzarato, a un “capitalismo di-

gital” (Fuchs, 2015) o a un “capitalismo de plataformas” (Srniczek, 2018). El consenso entre estos autores es que, ante el rápido ritmo de la disrupción digital —que incluye tecnologías portátiles, robotización, inteligencia artificial, aplicaciones de realidad aumentada, internet de las cosas—, se ha creado una demanda apremiante para la producción de nuevas alfabetizaciones vinculadas a las nuevas habilidades que exige el mercado laboral. Por esta razón, afirman que la digitalización tiende a generar una mayor desigualdad, contribuyendo a la ampliación de las diferencias de ingresos no solo entre países, sino también entre aquellas ciudades dentro de los países que concentran los recursos de economía del conocimiento. Y se han enfocado en demostrar que la brecha entre la alfabetización digital provista por el sistema escolar y las demandas del mercado laboral solo ha ido creciendo, y lo seguirá haciendo incesantemente a futuro. Las teorías del “capitalismo cognitivo” identifican así, directamente, el proceso de demanda y formación de habilidades digitales en la población como la nueva dimensión productora o reductora de desigualdades, y dan a la educación un rol clave dentro de este proceso.

En cuanto a la conformación de la agenda, a modo ilustrativo, puede verse cómo en la Unión Europea (UE) y en EE. UU. se fueron configurando los términos de los debates públicos en torno a la necesidad de impulsar políticas de alfabetización digital, ligando directamente el sistema educativo con el problema de la reducción de la brecha digital. A partir de 2006, el Parlamento Europeo incluyó las habilidades digitales como “competencias prioritarias” en sus planes de desarrollo y promoción de políticas educativas. Es significativo que numerosos informes de la comisión del Parlamento Europeo identifican el hecho de que al menos el 44% de la población de la UE tiene habilidades digitales bajas y el 19%, habilidades nulas, y las consideran como la principal causa de la desigualdad y obstáculo de crecimiento económico a futuro. Y que afirmen que en los próximos cinco años crecerá la brecha digital de habilidades (*digital skills gap*) puesto que “hasta el 54% de los empleos actuales en la UE podrían ser informatizados, incluidos muchos trabajos de mediana a baja calificación en manufactura, construcción, transporte y logística” (European Parliament, 2006). Esto daría lugar a que los puestos de trabajo exijan habilidades digitales de nivel medio, y, por tanto, estiman que un tercio de los nuevos empleos en toda la UE quedarán vacantes.

Frente a este escenario, para combatir la brecha digital de habilidades los informes de la Comisión Europea aconsejan firmemente la implementación de programas de Aprendizaje Continuo (llamados *Life Long Learning programs*), que implicarán fuertes reformas educativas. A su vez, contando con un diagnóstico similar al de los informes de la Comisión, en junio de 2013 el Gobierno del presidente Obama anunció la iniciativa ConnectED, un programa cuyo objetivo es alcanzar en el plazo de cinco años las metas propuestas en la década anterior por la gestión Clinton: conectar a internet al 90% de las escuelas de EE. UU. En sus discursos —tanto en campaña como ante el Parlamento—, el presidente Obama recurría a interpelar al público sobre la necesidad de esta política, vinculándola a un déficit de la formación escolar ante la digitalización de la vida cotidiana: “In a country where we expect free wifi with our coffee, why shouldn’t we have it in our schools? Why wouldn’t we have it available for our children’s education?”.

La cuestión digital en la región

A escala regional, la mayoría de los países latinoamericanos comenzaron a implementar un conjunto de políticas tendientes a garantizar el acceso universal a tecnologías digitales mediante el sistema educativo. Severín y Capota (2011) señalan que las cumbres mundiales de la Sociedad de la Información patrocinadas por la UNESCO en Ginebra, en 2003, y en Túnez, en 2005, fueron las instancias impulsoras de la preocupación por que los Gobiernos de la región se ocupen de la lucha contra la brecha digital. Incluso, analizando estos procesos, los autores afirman que “la problemática de la brecha digital ha sido el principal propulsor o causante de las políticas públicas de introducción de las tecnologías digitales” en la región (Severín y Capota, 2011: 43).

Así, durante toda la década de los años 2000, los organismos internacionales de desarrollo (OECD, CEPAL, BID, OIT, OSILAC) promovieron iniciativas vinculadas a programas liderados por la figura de Nicholas Negroponte, llamados “One laptop per child” (Warschauer y Ames, 2010). Entre las diversas modalidades de incorporación y distribución de las tecnologías digitales en los ámbitos escolares, destacan los modelos 1 a 1 adoptados por numerosos países de la región: el pionero Plan Ceibal en Uruguay, el programa Enlaces en Chile, el programa Conectar Igualdad en Argentina, y otros en Venezuela, Ecuador, Costa Rica, México y Brasil. De este modo, América Latina llegó a convertirse en la región geopolítica

con el mayor número de programas del modelo 1 a 1 a nivel global (Severin y Capota, 2011).

En referencia a las políticas de inclusión digital de la región, Claro *et al.* (2011: 11) señalan que:

las políticas de incorporación de TIC a la educación en América Latina han estado acompañadas de tres promesas fundamentales: preparar a los estudiantes en el manejo de las tecnologías, asociado al concepto de alfabetización informática o digital; disminuir la brecha digital al entregar acceso universal a computadores e Internet; mejorar el rendimiento escolar de los estudiantes transformando las estrategias de enseñanza y aprendizaje.

Asimismo, trabajos como el de Winocur y Benítez Larghi (2016) y Dussel (2014) han señalado una constante en este proceso: la consolidación de la perspectiva tecnologicista que impulsó el supuesto de que las tecnologías digitales traerán la transformación escolar y la mejora de los aprendizajes de manera casi inmediata, “como si la interacción entre artefactos tecnológicos e individuos fuera solamente entre dos términos auto-contenidos y ocurriera en el vacío” (Dussel, 2014: 21).

Por tanto, también a escala regional la cuestión digital giró en torno a dar respuesta a los imperativos externos e internos en la clave de la perspectiva de la brecha digital: el diseño de las políticas estuvo orientado a atender las nuevas demandas del mercado de trabajo y a operar un cambio en la formación de las habilidades digitales de los estudiantes a través de proponerse refundar los procesos de aprendizaje.

La experiencia argentina: el programa Conectar Igualdad

¿Cómo se combinaron el imperativo externo e interno en la experiencia del diseño e implementación en el caso del Programa Conectar Igualdad (PCI) en Argentina? El PCI fue creado a partir del Decreto presidencial 459/2010, y tuvo como objetivo “proporcionar una computadora a cada alumna, alumno y docente de educación secundaria de escuela pública y de Institutos de Formación Docente”¹, para lo cual el Estado nacional dis-

1 <https://www.argentina.gov.ar/educacion/aprender-conectados/conectar-igualdad>

tribuyó más de cinco millones de netbooks durante el período 2010-2015. En las bases del programa, bajo la cláusula “compromiso de honor”, se estipulaba oficialmente que los equipos serían distribuidos en comodato para estudiantes y en propiedad para todos aquellos jóvenes que finalicen en tiempo y forma el nivel medio en instituciones públicas. Mediante el programa, el Estado buscaba producir “un impacto en la vida diaria de todas las familias y de las más heterogéneas comunidades de la Argentina”². Así, a partir de 2010, la puesta en marcha del PCI implicó la incorporación masiva de las tecnologías digitales a la educación —como la producción de contenidos y recursos digitales a través de una red de agencias del Ministerio de Educación, entre las que destaca el portal Educ.ar; y la creación de líneas específicas de formación docente en TIC— que promovió un debate sobre los desafíos y redefiniciones que enfrenta la escuela en el escenario abierto por la incorporación de la alfabetización digital como un saber que ahora la institución debe comenzar a impartir (Dussel, 2011 y 2014; Ferreiro, 2004; Lago Martínez *et al.*, 2012).

Todas las políticas públicas deben crear una retórica que las legitime en su accionar: una retórica que explique a la ciudadanía la necesidad de su implementación, el sentido de sus objetivos, que justifique la inversión de los recursos que le son destinados y de los que hará uso. Shore (2010) lo ha estudiado como una invariante de la *performance* de las políticas públicas, en particular de las que logran ser exitosas. La retórica que conformó el PCI fue una retórica revolucionaria, que tradujo en sus propios términos el imperativo externo como una demanda de “igualdad” al combatir la brecha digital y el imperativo interno, al proponerse refundar el vínculo pedagógico. Esto se plasmó incluso en el nombre del programa. Teniendo como trasfondo los discursos de las promesas de la digitalización, el programa hizo uso de los sentidos asociados a la técnica y la tecnología como progreso y los combinó creativamente con la retórica escolar de la “igualdad de oportunidades”. De allí la creación de nuevos sentidos a partir de la combinación metafórica de un término técnico (“conectar”) y uno político (“igualdad”).

2 *Ídem.*

Así, desde su formulación, el programa se propuso trabajar (“impactar” es la palabra que emplean los documentos oficiales) sobre dos grandes áreas: en primer lugar, reducir la brecha digital entre sectores sociales con la distribución gratuita y masiva de una computadora personal a cada docente y alumno de escuelas de nivel medio de gestión pública en el país; en segundo lugar, mejorar “la calidad educativa” mediante la incorporación del llamado modelo 1 a 1 a nivel de la relación pedagógica (docente/alumno).

La línea de acción para legitimar el PCI que siguieron los agentes promotores de la política fue asociar y fijar una cadena de sentidos en la cual el reparto de netbooks en las escuelas se traduciría en mejoras en la calidad educativa e inclusión social. Afirmaciones como “reducir la brecha digital es reducir la brecha social” (pronunciadas por el entonces ministro de Educación), buscaron trazar estas asociaciones, producir esta alquimia simbólica que convertía a las netbooks en garantes de integración social. El proceso de alquimia mediante el cual una netbook en propiedad de un joven beneficiario del PCI se traduce, como afirmaron los funcionarios, en “inclusión social” y “mejor educación”, todo lo cual desembocaría en “mayor igualdad”, en “una sociedad más igualitaria para todos”. Así, toda la retórica del programa apuntaba a trazar estas asociaciones y producir simbólicamente, por medio de esta estrategia retórica, a las netbooks como garantes de integración social.

De este modo, las acciones emprendidas desde las distintas agencias estatales implicadas en la implementación del PCI produjeron un *discurso del cambio institucional* sobre la escuela y sobre el rol docente en este nuevo escenario signado por el advenimiento de “la sociedad digital” (retomando también uno de los términos nativos centrales trabajados en los documentos oficiales). Para legitimar la política pública, elaboraron un discurso tramado de proyecciones y promesas sobre “la escuela del futuro”, que se expresaba a través de propagandas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (organismo que se encargaba de la distribución de las computadoras) y en toda la folletería relacionada al programa, pero también en carteleras escolares, charlas públicas, publicaciones, jornadas, reuniones de expertos. Así, el discurso del cambio institucional que promovió el PCI no se encontró dirigido únicamente “a todos los argentinos” (como insistió la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en su presentación), sino que, en primera instancia, estuvo dirigido a interpelar a los agentes escolares dentro de las aulas.

Las políticas neoliberales de la década de los noventa en Argentina dieron como resultado la profunda desinstitucionalización del sistema educativo, que consistió en un doble movimiento de fragmentación y segmentación entre circuitos de escolarización por clase social (Kessler, 2002). Como explican Kessler y Cortés (2013), sobre la base de esta herencia de los años noventa, y ante un diagnóstico consensuado de crisis de la interpelación escolar (Duschatzky y Corea, 2002; Kessler, 2002; Corea y Lewkowicz, 2004), el debate en el campo ha girado en torno a la preocupación por cómo superar la fragmentación y cómo reconstruir una idea de igualdad educativa articulada con la redefinición de la equidad en tanto modo de gestionar las diferencias.

Frente a esta situación, a partir de 2010, con la puesta en marcha del PCI, algunas investigaciones (Dussel y Quevedo, 2010, por ejemplo) plantearon que la inclusión masiva de las tecnologías digitales habilitaría la posibilidad de introducir en la gramática escolar lenguajes ligados a la lógica de los nuevos medios digitales, y con ello abriría la posibilidad de que la escuela consiguiera recuperar su poder de interpelación y se reconfigurara como un espacio de subjetivación legítimo para los estudiantes. El diagnóstico de las ciencias sociales sobre la escuela hasta ese momento compartía, en general, la idea de que la pérdida del poder de interpelación de la institución para operar sobre la producción de las subjetividades se debía, en parte, a que esta ya no comprendía la lógica de las nuevas relaciones sociales, en particular de las nuevas juventudes. Sus modos de organizar los contenidos, sus propuestas, su temporalidad, estaban alejados de los problemas contemporáneos de las juventudes, de sus estilos, de sus intereses.

Así, la bibliografía describía la situación de la escuela contemporánea atravesada por los efectos de la pérdida de su poder de interpelación. A partir de las investigaciones de (Dubet y Martuccelli, 1998; Dubet, 2002) sobre la “crisis de las instituciones” y, particularmente, sobre la crisis del “programa institucional” de la escuela moderna, durante los últimos diez años pasó a ser un lugar común de la sociología de la educación a afirmar que “la escuela ya no tiene el monopolio de la difusión de la cultura, cuando se multiplican las ofertas culturales de los medios de comunicación y las tecnologías de comunicación capaces de satisfacer también las demandas culturales, más allá del juicio que se haga de su coherencia o su valor” (Dubet, 2011: 70).

Pedagogía del aburrido, de Corea y Lewkowicz (2004), fue el libro que logró condensar con mayor fuerza y complejidad esta posición. Allí sus autores se dejaban guiar por las preguntas que se derivaban de las tesis sobre la “destitución y el desfondamiento de las instituciones”, y anclaban su foco en la institución escolar, en la ausencia o desplazamiento de lo que nombraron como un tipo de subjetividad producido por la escuela, la subjetividad “alumno-tesis”, por otras de otro tipo, “usuario-espectador”, ligadas al mayor espacio que cobran los medios de comunicación en la vida cotidiana. En este marco, los autores problematizaban los cambios en las competencias de lectoescritura y encontraban que las prácticas de lectoescritura que desplegaban los jóvenes no lograban satisfacer los requisitos mínimos que exigen los formatos de evaluación del sistema escolar. “Incomprensión de las consignas”, “falta de argumentación y coherencia en la escritura”, “falta de sentido” y otras varias eran las características que las autoras encontraban recurrentes para describir este tipo de subjetividad que, señalaban, no corresponde al tipo de subjetividad que necesita y produce la institución educativa. Planteaban el problema como un “desacople” entre situación, discurso y subjetividad, analizando que en este contexto “no hay alumnos sino subjetividad publicitaria”, lo que demuestra, como un síntoma, que lo que ha sucedido es la ruptura de una trayectoria y recorridos relativamente armónicos entre los distintos espacios de socialización (la familia, la escuela, la universidad) que instituyen la subjetividad necesaria para responder a las exigencias de acreditación escolar. Todo ello los conduce a plantear que, frente a ese cambio, hoy “son cuasi antagónicos los sujetos producidos por la experiencia familiar y en la experiencia escolar” (Corea y Lewkowicz, 2004: 167). Así, afirmaban que ante el cambio a nivel de la estructura social que instauraba el proceso que llamaban de “desfondamiento de las instituciones”, la industria cultural —y en particular los medios masivos de comunicación— se constituyó como la nueva institución productora de subjetividades. En particular, la apropiación de las nuevas tecnologías sucedía simultánea al proceso de instauración de una subjetividad con competencias y disposiciones cognitivas diferente a las de las generaciones educadas décadas atrás: el paso a la generación que, a partir de entonces, se identificará como “nativos digitales”.

En los años siguientes, y cada vez con más fuerza, las producciones del campo de las ciencias sociales movilizaron la metáfora de “nativos e inmigrantes digitales” como marco interpretativo que permitiría analizar las trans-

formaciones experimentadas entre las distintas generaciones y la escuela. El concepto “nativos digitales”, forjado por Prensky (2001), fue localmente popularizado por el libro homónimo de Alejandro Piscitelli, *Nativos digitales* (2009). En la serie de publicaciones promovidas por este último (quien entre 2003 y 2008 fue gerente general de Contenidos de *Educ.ar*, el portal educativo del Ministerio de Educación), se retoma y opera la noción de Prensky que define como nativos digitales a aquellos jóvenes que naturalizan la presencia de las tecnologías y sus habilidades en torno a estas, y que “pasaron toda su vida rodeados por y usando computadoras, videojuegos, lectores de música, cámaras de video, celulares. Su lengua nativa es el idioma digital de la computadora, los videojuegos e Internet” (Prensky, 2001: 1).

Así, conceptos como “brecha digital”, “nativos digitales” e “inmigrantes digitales” fueron introducidos en el campo de la educación por los actores promotores del PCI en su estrategia por legitimar a este programa como política pública. Pero, en particular, fue el par categorial “nativos y migrantes digitales” promovido por el PCI el que orientó las líneas de formación y capacitación docente, los nuevos diseños curriculares, la producción de los materiales didácticos y la orientación de las políticas pedagógicas. Como resultado, los docentes fueron progresivamente apropiándose de estos dos conceptos para pensar las diferencias entre sus propias habilidades y las de sus estudiantes y, de este modo, pensarse a sí mismos como parte de una generación “migrante”. La importancia de estos conceptos radica en que no se restringieron a los discursos que promovía el PCI, sino que fueron efectivamente empleados por los docentes para comprender sus prácticas: los docentes utilizaron la metáfora en un sentido muy preciso para justificar (para sí y para los otros) sus estrategias ante las posibilidades y límites de inclusión de las tecnologías en sus propuestas de clases (Welshinger, 2017).

Sobre la base de esta clave interpretativa, el diagnóstico de parte de las ciencias sociales en términos de “desfondamiento” y “crisis” de la institución se fue articulando con los actores estatales y especialistas que promovían el PCI como una política que apuntara a trabajar precisamente sobre la relegitimación de la escuela pública, a partir de recuperar su capacidad de interpelar a los sujetos —ahora vistos como “nativos digitales”— a través de incluir algo de la lógica de estas nuevas subjetividades producidas por los

medios masivos y la industria cultural. Así, en la conformación de la retórica legitimante del PCI convergieron, por un lado, el diagnóstico de buena parte del campo de las ciencias sociales que hasta allí sostenía la crisis del poder de interpelación de la escuela y, por otro, la necesidad que demandaban los actores del sistema escolar de apuntar a una renovación de la escuela pública para enfrentar este nuevo escenario sobre el que el PCI prometía accionar. Los imperativos externos e internos, que analizamos siguiendo a Selwyn (2014), se configuraron en la experiencia argentina a partir de la idea de garantizar la “igualdad” a través de atacar la brecha digital —categoría que condensó el imperativo externo— y de “refundar” las prácticas educativas —imperativo interno condensado en el par categorial “nativos e inmigrantes digitales” y en el “modelo 1 a 1”—.

De la brecha digital a la desigualdad digital

La configuración de la cuestión digital se ha definido en distintos planos y escalas en torno a la noción de brecha digital. Han sido los agentes estatales, los expertos, los actores educativos, quienes movilizaron y luego se apropiaron de esta perspectiva para impulsar las políticas de inclusión digital. Es por ello que, frente al actual escenario, es necesario realizar una crítica a esta perspectiva dominante desde una mirada relacional de la desigualdad.

El vínculo entre tecnologías y desigualdades ha constituido una línea de reflexión y debate de antigua data en las ciencias sociales. La bibliografía sobre el vínculo entre tecnologías y desigualdad ha propuesto una variedad de conceptos entre los que se destacó el de “brecha digital” (Warschauer y Ames, 2010; Warschauer, 2002) para explicar la “desigualdad digital” (Di Maggio *et al.*, 2004). La noción de brecha digital operó produciendo un esquema analítico que trabajó sobre la delimitación del eje incluidos-excluidos, tomando como criterio la posesión y el acceso a las tecnologías. Ahora bien, con el marcado crecimiento del acceso a las TIC, se vuelve necesaria la revisión de la noción de brecha digital y de sus herramientas analíticas subsidiarias, como las de “nativos e inmigrantes digitales” (Prensky, 2001), en tanto se ha demostrado que no permiten realizar una lectura de las desigualdades realmente operantes.

Las investigaciones sobre brecha digital han evolucionado en las últimas dos décadas, complejizando sus argumentos. En un comienzo, la conceptualización original solo consideraba una distinción binaria entre tener o no tener acceso a las tecnologías digitales e internet (la llamada brecha digital de primer nivel). Luego se pasó a un reconocimiento más matizado de diferentes tipos de usos (brecha de segundo orden) y, finalmente, se introdujo la exploración de las motivaciones, habilidades y compromiso en un discurso que se centra en la inclusión digital (brecha de tercer orden). Sin embargo, los expertos concuerdan en que actualmente hay un déficit de conceptualización, medición y esquemas interpretativos (Benítez Larghi *et al.*, 2015). Incluso los últimos estudios especializados (Dussel, 2011; Hargittai, 2018) han demostrado que las diferencias en las habilidades digitales no alcanzan para explicar los distintos resultados a que los mismos usos pueden conducir: usuarios con el mismo bagaje sociocultural y económico y las mismas habilidades digitales obtienen provechos y consiguen recursos diferentes (aumentar sus ingresos, mejorar su rendimiento educativo, conseguir trabajo) a partir de los mismos usos de las tecnologías digitales.

En el momento actual resulta evidente que el concepto mismo de brecha digital ha perdido su poder heurístico para explicar las formas en que se articulan las desigualdades digitales y sociales (Welschinger, 2016). Una situación análoga se presenta con los conceptos de “nativos” e “inmigrantes digitales”. Estos invitan a una descripción congelada de las diferencias: al presuponer *a priori* las habilidades que los jóvenes deberían poseer, tienden a naturalizar e invisibilizar los trabajosos y desiguales procesos de socialización, transmisión y adquisición de saberes a partir de los cuales las personas (“nativos” o “inmigrantes”) aprenden ciertas maneras de hacer con las tecnologías digitales (Welschinger, 2018).

Los vínculos entre tecnología y desigualdades, lejos de poder ser situados en un determinismo de causa-efecto, deben comprenderse en la compleja argamasa de sentidos y prácticas donde todos esos eslabones se enredan y convergen simultáneamente. Para entender la co-constitución de desigualdades sociales y digitales es preciso indagar en las tramas singulares en que se accionan las tecnologías; esto permitirá comprender estas diferencias, que derivan en un aumento de las desigualdades sociales.

En un artículo previo (Benítez Larghi *et al.*, 2015) hemos sintetizado una crítica con basamentos empíricos, teóricos y políticos a los conceptos de brecha y nativos digitales. En primer lugar, cuestionamos el enfoque de la brecha digital por razones históricas, es decir, empíricas. La realidad social y tecnológica ha cambiado a tal punto en las últimas décadas que este esquema categorial —que en un comienzo mostró un potencial heurístico crítico— hoy ya no nos permite captar las múltiples dimensiones en que se desarrollan los procesos de co-constitución de las desigualdades sociales y digitales. En la actualidad, vislumbramos un acelerado desarrollo de innovación tecnológica, con una enorme ampliación del abanico posible de calidades, velocidades y aplicaciones, y un abaratamiento de los costos de los equipos que, rápidamente, se vuelven obsoletos, lo cual tiene consecuencias contradictorias. Por un lado, en el marco del proceso de democratización del consumo desplegado en los últimos años, se ha producido la generalización del acceso a la computadora y a la conexión a internet, que ha pasado a ser un consumo en expansión y transversal a todos los sectores sociales. Por otro lado, se ha aumentado exponencialmente la distancia entre el tipo de experiencia con las nuevas tecnologías que, dentro de este amplio abanico de opciones tecnológicas que mencionamos, puede tener un joven de clases populares, y el tipo de experiencia que puede tener un joven de clase media-alta; de modo tal que la desigualdad entre ambos también se ha multiplicado en formas complejas y multidimensionales que las nociones de brecha digital y/o nativos digitales no permiten problematizar y analizar.

En segundo lugar, en un cuestionamiento teórico, afirmamos que los estudios de las brechas digitales observan la relación de los sujetos con los artefactos tecnológicos desde afuera, con una mirada externa que no problematiza los procesos interactivos que allí ocurren, ni los procesos de apropiación en los que los actores trabajan sobre las dimensiones significativas de sus acciones cotidianas. La noción más difundida de la brecha digital no se pregunta por los sentidos de los usos, esto es, por la capacidad de innovar las aplicaciones, de activarlas de manera autocrítica y no meramente operativa, de hacer propias las potencialidades, de interpretarlas para los propios propósitos e incorporarlas de manera tal que resulten socialmente relevantes para cada actor o grupo social. Esta dimensión simbólica es precisamente la más crítica si nos preocupamos por las desigualdades, porque es justamente allí donde se producen las diferencias más radicales.

En tercer lugar, como cuestionamiento político al enfoque dominante, el concepto de brecha digital traza una línea de demarcación que se refiere exclusivamente a las prácticas y habilidades tecnológicas de los “incluidos digitales”, negando toda capacidad de operación material y simbólica en torno a las tecnologías digitales a aquellos a los que define como “excluidos”. Contra las cegueras a las que conduce este tipo de mirada, es necesario investigar las prácticas cotidianas de los grupos que solo en apariencia quedan por fuera del impacto de las TIC. Lo que en esta línea resulta clave es reconocer que el enfoque dominante puede acarrear consecuencias para el diseño e implementación de políticas educativas, al invisibilizar las acciones y habilidades que no entran en el canon de lo que, desde esta mirada, normativamente se define como legítimo.

Por el contrario, una mirada relacional de las desigualdades, al colocar la atención en las tramas antes que en la tecnología, en la relación antes que en los actores escindidos, invita a analizar estos procesos con otro criterio que el de la posesión física o propiedad de las tecnologías (como dice el enfoque tecnologicista de la brecha digital). Las tecnologías digitales no llegan a las escuelas en el “vacío”, libres de conflicto, ni tampoco “impactan” como algo externo en la realidad escolar que postulan las teorizaciones sobre el vínculo tecnología-sociedad presentes en el diseño y evaluaciones oficiales. En realidad, son apropiadas y personalizadas por los actores dentro de una estructura de jerarquías morales y desigualdades categoriales. La mirada relacional invita, así, a desprenderse de la imagen homogeneizadora que pone en el centro los objetivos oficiales del diseño de los programas e intenta comprender lo que sucede con estas políticas, bien como “resultados inesperados”, bien como “consecuencias no buscadas” de la acción estatal. De modo que un enfoque relacional incorpora dimensiones al análisis que el enfoque dominante de la brecha digital excluye. Por ejemplo, donde la mirada tecnologicista vio “nativos digitales”, la mirada relacional encuentra una gama de vínculos desiguales y diferenciados, que implicaría sumar —entre otras dimensiones— el carácter relacional de la producción de la agencia juvenil en los aprendizajes y el rol de las disputas intergeneracionales en ellos.

Conclusiones

A escala internacional, desde mediados de los años noventa en adelante, el proceso de conformación de lo digital como una problemática social se fue configurando paulatinamente, bajo el enfoque de la brecha digital como una cuestión educativa. Así, a nivel regional, los organismos de desarrollo acompañaron la emergencia de la cuestión digital como cuestión educativa, impulsando en distintos países latinoamericanos la implementación de programas de inclusión digital vía el sistema educativo llamados “modelos 1 a 1”. En el caso argentino, la configuración local de la cuestión digital intentó cumplir “las promesas de la digitalización” al procurar, en primer lugar, cerrar la brecha digital, y a su vez, refundar el vínculo pedagógico entre “nativos e inmigrantes digitales”.

En las críticas aquí desplegadas, la intención no fue hacer entrar en crisis la retórica legitimante de las políticas de inclusión digital o sus estrategias de validación en el campo político-educativo, sino comprender qué fue lo que hicieron los actores educativos cuando se vieron interpelados por los imperativos de la digitalización. Sin embargo, luego de lo que podríamos llamar una primera oleada de experiencias de programas de inclusión digital en la región, la crítica a la perspectiva de la brecha digital —que se ha configurado como la perspectiva dominante— es necesaria para, precisamente, impulsar una nueva oleada de estas políticas que ataquen la producción de las desigualdades de modo más efectivo.

Las evaluaciones y análisis no pueden continuar utilizando un herramental conceptual que, como hemos argumentado aquí, la bibliografía especializada señala, heurística y empíricamente, como impotente para captar los procesos de coproducción de las desigualdades sociodigitales. Una crítica a esta perspectiva dominante desde una mirada relacional de la desigualdad es una tarea imperiosa ante el advenimiento de formas de valorización del capital que demandan cada vez más la explotación de estas habilidades y saberes ■

Bibliografía

Benítez Larghi, Sebastián; Magdalena Lemus y Nicolas Welschinger y Marina Moguillansky (2014). “Más allá del tecnologicismo, más acá del miserabilismo digital. Procesos de co-construcción de las desigualdades sociales y digitales en la Argentina contemporánea”, en *Revista Ensamblés* núm. 1, primavera. Dossier, pp. 57-81.

Buckingham, David (2007). *Beyond technology: Children's learning in the age of digital culture*. London: Routledge.

Castells, Manuel (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza.

Claro, Magdalena; Andrés Espejo, Ignacio Jara y Daniela Trucco (2011). *Aporte del sistema educativo a la reducción de las brechas digitales. Una mirada desde las mediciones PISA*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe – CEPAL.

Corea, Cristina e Ignacio Lewkowicz (2004). *Pedagogía del aburrido. Escuelas destituidas, familias perplejas*. Buenos Aires: Paidós.

DiMaggio, Paul; Eszter Hargittai, Coral Celeste y Steven Shafer (2004). “From Unequal Access to Differentiated Use: A Literature Review and Agenda for Research on Digital Inequality”, en Kathryn Neckerman (ed.), *Social Inequality*. New York: Russel Sage Foundation.

Dubet, François (2011). *La experiencia sociológica*. Barcelona: Gedisa.

Dubet, François (2002). *El declive de la institución: Profesiones, sujetos e individuos ante la reforma de Estado*. Barcelona: Gedisa.

Dubet, François y Danilo Martuccelli (1998). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Buenos Aires: Losada.

Duschatzky, Silvia y Cristina Corea (2002). *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires: Paidós.

Dussel, Inés (2014). “Programas educativos de inclusión digital. Una reflexión desde la teoría del actor en red sobre la experiencia de Conectar Igualdad (Argentina)”, en *Versión. Estudios de Comunicación y Política*, núm. 34. México D.F.: UAM Xochimilco, pp. 39-56. Disponible en <http://version.xoc.uam.mx>

Dussel, Inés (2012). “Más allá del mito de los ‘nativos digitales’ Jóvenes, escuela y saberes en la cultura digital”, en Miriam Southwell (comp.), *Entre Generaciones. Exploraciones sobre educación, cultura e instituciones*. Buenos Aires: Flacso Programa Argentina y Homo Sapiens.

Dussel, Inés (2011). “La formación docente y la cultura digital: métodos y saberes en una nueva época”, en Alejandra Birgin (comp.), *Más allá de la capacitación. Debates acerca de la formación de docentes en ejercicio*. Buenos Aires: Paidós.

Dussel, Inés (2006). “Impactos de los cambios en el contexto social y organizacional del oficio docente”, en Emilio Tenti Fanfani (comp.), *El oficio de docente. Vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Dussel, Inés y Luis Alberto Quevedo (2010). *Educación y nuevas tecnologías: los desafíos pedagógicos ante el mundo digital*. Documento básico, IV Foro Latinoamericano de Educación. Buenos Aires: Santillana.

European Parliament (2006). *Recommendation of the European parliament and of the council 2006/962/EG*. Strasbourg: European Parliament.

Ferreiro, Emilia (2004). “Alfabetización digital. ¿De qué estamos hablando?”, en *Actas de las 12º Jornadas de Bibliotecas Infantiles y Escolares*. Salamanca, España: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.

Fuchs, Christian y Sebastián Sevignani (2013). “What is Digital Labour? What is Digital Work? What’s their Difference? And why do these Questions Matter for Understanding Social Media?”, en *TripleC* 11(2): 237-293. Junio.

Hargittai, Eszter (2010). “Digital na(t)ives? Variation in Internet skills and uses among members of the ‘Net Generation’”, en *Sociological Enquiry*, 80: 92-113.

Kessler, Gabriel (2002). *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media de Buenos Aires*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Kessler, Gabriel y Rosalía Cortés (2013). “Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012)”, en *Revista de Indias*, vol. LXXIII, núm. 257, pp. 239-264.

Lago Martínez, Silvia; Ana Marotías y Sheila Amado (2012). “Inclusión digital en la educación pública argentina. El Programa Conectar Igualdad”, en *Educación y Pedagogía*, vol. 24, núm. 62, pp. 205-218.

Norris, Pippa (2001). *Digital Divide, Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Piscitelli, Alejandro (2009). *Nativos digitales: dieta cognitiva, inteligencia colectiva y arquitecturas de la participación*. Buenos Aires: Santillana.

Prensky, Marc (2001). “Digital Natives, Digital Immigrants”, en *On the Horizon*, NBC University Press, vol. 9, núm. 5.

Shore, Cris (2010). “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”, en *Antípoda*, núm. 10, pp. 21-49.

Schwab, Klaus (2015). “The Fourth Industrial Revolution: What It Means and How to Respond”, en *Global Agenda. Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum. Disponible en <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>

Selwyn, Neil (2014). *Distusting Educational Technology*. Londres: Routledge

Selwyn, Neil (2004). “Reconsidering political and popular understandings of the digital divide”, en *New Media and Society*, 6 (3), pp. 341-362.

Severin, Eugenio y Christine Capota (2011). *Modelos Uno a Uno en América Latina y el Caribe*. Panorama y perspectivas, División de Educación. Notas Técnicas. S/l: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Modelos-uno-a-uno-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Panorama-y-perspectivas.pdf>

Srnicek, Nick (2018). *Platform Capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.

Warschauer, Mark (2002). “Reconceptualizing the Digital Divide”, en *First Monday*, vol. 7, núm. 7, julio.

Warschauer, Mark y Morgan Ames (2010). “Can One Laptop per Child save world’s poor?”, en *Journal of International Affairs*, Fall/Winter, vol. 64, núm. 1. New York: The Trustees of Columbia University.

Welschinger, Nicolás (2018). “Visibles, auténticos y actualizados. Imperativos y regulaciones de la tecno-sociabilidad en la experiencia de los jóvenes”, en Alesia Zucchetti, Andrés Lombana, Cristóbal Cobo, Lionel Brossi, Nelson Remolina, Rosalía Winocur, Sandra Cortesi y Sofia Doccetti (eds.), *Jóvenes, transformación digital y formas de inclusión en América Latina*. Montevideo: Fundación CEIBAL Debaye, Random Penguin House.

Welschinger, Nicolás (2017). “Dinámicas educativas y nuevas tecnologías: la política de inclusión digital en una escuela de La Plata”, en *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 28 (55), pp. 51-77.

Welschinger, Nicolás (2016) “‘La llegada de las netbooks’. Una etnografía del proceso de incorporación de las nuevas tecnologías al escenario escolar a partir del Programa Conectar Igualdad en La Plata (2011-2015)”. Tesis para optar por el grado de doctor en Ciencias Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

Winocur, Rosalía y Sebastián Benítez Larghi (2016). *Inclusión digital: una mirada crítica sobre la evaluación del modelo Uno a Uno en Latinoamérica*. Buenos Aires: Teseo.

Políticas públicas y diferenciación social campesina: el caso de las políticas campesinas de riego, mecanización y seguro agrario durante el Gobierno del MAS

Introducción

Este artículo¹ revisa las políticas del Gobierno del MAS para riego, mecanización y seguro agrario, consideradas de primera importancia para el campesinado, y que fueron objeto de múltiples intervenciones gubernamentales durante el denominado “proceso de cambio”. Se pone de relieve que, lejos de lograr la *revolución productiva* que se proponía, los resultados de estas políticas muestran una problemática de producción y reproducción de las desigualdades persistentes. El enfoque utilizado remite a los procesos de diferenciación social en el campesinado —como consecuencia de una mercantilización más profunda acaecida en este grupo—, y que son reportados en estudios realizados durante los últimos años. El análisis, por tanto, conlleva la distinción de estratos campesinos a partir de su nivel de tenencia de la tierra y de la capacidad de reproducción en la actividad agrícola, la existencia y el tipo de actividades extraparcelarias que realizan y la contratación de mano de obra asalariada.

* Sociólogo de la Universidad Mayor de San Simón. Tiene una maestría en Gestión Territorial y Medio Ambiente de la Universitat de Barcelona. Ha colaborado en estudios de minería, territorios indígenas y de políticas campesinas.

1 El artículo resume los hallazgos más importantes de un estudio más amplio basado en datos oficiales sobre inversiones, programas y acciones asociados con estas políticas, complementados con información cualitativa recogida en entrevistas y documentos que discurren sobre la problemática productiva, desde memorias de talleres y diagnósticos productivos realizados durante los últimos años, hasta aquella que proviene de grupos de información preparados a propósito del estudio.

De modo que el abordaje no se limita a revisar las políticas dirigidas al campesinado según asignaciones presupuestarias, programas y proyectos, sino la manera en que estas han afectado a los diferentes estratos campesinos. Entre los principales estratos considerados están: (i) los campesinos pobres, que son aquellos que ya no pueden reproducirse únicamente con el trabajo agrícola realizado en el predio, por lo que se ven obligados a trabajar fuera de este, sobre todo mediante la venta de su fuerza de trabajo; (ii) los campesinos medios, que son aquellos que pueden reproducirse con el trabajo agrícola del predio y que no compran ni venden fuerza de trabajo; y (iii) el campesino acomodado, que además de producir directamente la tierra, también compra trabajo asalariado.

Un estudio de la desigualdad en el ámbito rural no solo debiera poner en evidencia las diferencias estructurales entre el campesinado y los sujetos empresariales que representan a la gran hacienda capitalista. En este sentido, el conocimiento de la dinámica económica y social obliga a preguntarse, por ejemplo, por qué —a pesar de la abundancia de leyes y decretos favorables a los campesinos— los datos de producción nacional muestran una participación campesina cada vez menos importante. Y si bien se puede suponer que las acciones del anterior Gobierno no han tenido el impacto que esperaban (a pesar del escenario económico expansivo en ese período), el análisis obliga a considerar la heterogeneidad del campesinado como un aspecto sustantivo del problema.

Como se podrá apreciar, a pesar de que la producción del campesinado se caracteriza por su baja productividad, además de esta problemática se registran diferencias regionales de consideración. Estas diferencias reflejan determinadas desigualdades en el acceso a recursos productivos, cuya discusión remite a la acción del Estado respecto a la orientación y aplicación de las políticas.

La revisión de las tres políticas productivas trae a cuenta que —detrás de los eslóganes sobre el protagonismo de la producción campesina— no existen asignaciones de recursos públicos que permitan avanzar en mejoras técnicas para ampliar considerablemente la producción, tal como requiere la economía campesina. Pero a contramano de esa realidad, en este artículo se discute cómo la orientación de las políticas y los programas tiende a re-

forzar el carácter de subsistencia de la producción de los estratos inferiores del campesinado, de manera que ya no puedan sustraerse de las actividades extraparcclarias.

Al ser estos estratos los mayoritarios, se discute la contradicción de pretender una “revolución productiva” sobre la base de una producción campesina asentada en el minifundio. Al mismo tiempo, los impactos más importantes de las políticas se concentran en ciertos grupos de los estratos de campesinos medios y acomodados, que son quienes, desde su mayor nivel de tenencia de la tierra, pueden intensificar el uso de medios técnicos y realizar mejoras en sus predios para elevar la producción de excedentes.

Los estratos campesinos en el último Censo Agropecuario

El Censo Agropecuario de 2013 registró 861.218 unidades productivas agropecuarias (UPA). Debido a la necesidad de distinguir entre las UPA campesinas, y puesto que solo hay disponibles datos desagregados según la superficie de tenencia de la tierra, se procedió a definir como parte de este grupo a las que poseen menos de 20 hectáreas. Este corte metodológico permite incluir a las UPA con los niveles de tenencia más bajos y que utilizan solamente trabajo no remunerado (las típicamente campesinas), así como a una gran parte de las UPA que combinan en sus explotaciones “trabajo remunerado y no remunerado” —y que se aproximan a los niveles de tenencia próximos al techo de 20 hectáreas—. Con este corte se puede diferenciar en el análisis a los tres estratos predominantes de campesinos.

Realizado el corte, se puede apreciar que las UPA con un nivel de tenencia menor a una hectárea suman 230.422 unidades (30%). Son los campesinos más pauperizados, que cultivan alimentos para el autoconsumo y que se han especializado en la venta de mano de obra como su principal actividad extraparcclaria. Un siguiente grupo de UPA lo conforman aquellas que tienen entre una y menos de cinco hectáreas: 276.821 unidades (39%), que conforman campesinos pobres y medios con cierta capacidad para la producción de excedentes.

El último grupo, con UPA entre 5,00 y 19,99 hectáreas, reúne al restante 29%, y se compone de campesinos con marcados niveles de mercantilización, que destinan la mayor parte de su producción a la venta; pertenecen, por lo tanto, a los estratos medio y acomodado. Los integrantes de este último grupo pueden tener su principal fuente de ingreso en la agricultura, y ya no dependen de las actividades extraparcitarias.

Como es sabido, el campesinado se concentra en el occidente del país. La mayoría de las UPA de campesinos pobres o medios se ubican en el Altiplano y los valles (92%). En el Altiplano predominan las UPA de campesinos más pobres, en tanto que en los valles y los llanos es más importante el grupo de campesinos pobres o medios (Ormachea, 2018).

Las políticas productivas campesinas en el Gobierno del MAS

Se parte de la ley N° 144, Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, de 28 de junio de 2011, que establece el marco normativo para dicha revolución. Esta ley plantea el protagonismo de las organizaciones de productores campesinos a través de las organizaciones económicas comunitarias (OECOM), y establece —sin resultado— que estas podían definir políticas y planes productivos. Asimismo, especifica una lista de políticas a ser implementadas, algunas de las cuales son objeto de análisis en este artículo.

Para el caso del riego, las principales políticas derivan de la ley N° 2878, Ley de Promoción y Apoyo al Sector Riego para la Producción Agropecuaria y Forestal, de 8 de octubre de 2004 (Gobierno de Carlos Mesa). Respecto al tema, la ley N° 144 se limita a incluir la promoción del riego como parte del fortalecimiento de la base productiva, mencionando el uso de una “visión de enfoque de cuencas”. Más allá de que en la práctica la promoción del riego haya tenido grandes limitaciones, tampoco se aplicó el enfoque de cuencas en los proyectos, como lo han manifestado los mismos regantes en diferentes eventos sectoriales. Asimismo, la ley N° 745, Ley de la Década del Riego 2015-2025, de 5 de octubre de 2015, restringe la utilización del enfoque de cuencas únicamente para proyectos mayores, señalando que

los estudios y previsiones requeridos demoraban demasiado la ejecución de inversiones.

Los decretos reglamentarios de la ley N° 2878 —el D.S. N° 28817, el D.S. N° 28818, y el D.S. N° 28819, los tres de agosto de 2006— se ocupan de establecer los derechos de los usuarios y una estructura institucional para la regulación de las actividades en torno al riego, así como a normar procedimientos para conflictos. En primera instancia, estos decretos refuerzan la autogestión de los sistemas de irrigación por parte de los usuarios y reconocen los derechos basados en usos y costumbres. Sin embargo, respecto al establecimiento de nuevas servidumbres, los decretos no prevén el resguardo de los derechos de los regantes —es decir, los usuarios de los sistemas de riego, que conforman organizaciones comunales, municipales y nacionales de regantes—, sino que los subordinan a acuerdos entre partes en conflicto y a mecanismos de consulta no vinculantes.

En los hechos, los regantes no tienen capacidad de veto frente a la llegada de nuevos usuarios que puedan afectar sus derechos, y la única vía legal para defenderse es llegar a acuerdos. Si bien es razonable que puedan suscitarse acuerdos entre partes más o menos iguales en conflicto —entre regantes, por ejemplo—, ni los decretos ni la ley N° 2878 consideran en su debida dimensión los casos conflictivos en que las partes son desiguales, como ocurre en los conflictos por el uso del agua entre productores mineros y comunidades agrícolas o entre estas y grandes propietarios agrícolas. Específicamente, el mecanismo de consulta se concibe en términos de “llegar a acuerdos acerca de las medidas a desarrollar” (art. 15 del D.S. 28819), obligando a los regantes a subordinarse a una nueva situación.

Otras normativas que marcan la evolución de las políticas de riego durante el Gobierno del MAS son, por un lado, la ley N° 3523, de 26 de noviembre de 2006, que declara como prioridad nacional la construcción de atajados. A esta disposición se le puede atribuir el enfoque en inversiones para proyectos de pequeña dimensión y con poca capacidad para ampliar la cobertura nacional de riego. Por otro lado, está la ley N° 745, Ley de la Década del Riego 2015-2025, de 5 de octubre de 2015, que, buscando lograr un millón de hectáreas bajo riego, establece la priorización de proyectos de los llamados “sistemas grandes” de riego; sin embargo, no hay un correlato en el flujo de inversiones destinadas a este cambio.

En cuanto a mecanización, la ley N° 144, en su art. 22, señala que el Estado promoverá “procesos de mecanización y tecnificación”, lo que se conseguiría mediante mecanismos para facilitar el acceso a tecnología mecanizada y el incentivo de su uso. A diferencia del riego, esta política no llegó a tener una ley específica y, en los hechos, la promoción que señala estuvo sujeta a dos orientaciones más bien improvisadas y con débil impacto. Una de las orientaciones fue la continuidad de la transferencia de maquinaria a productores por medio de créditos, iniciada por los Gobiernos anteriores a 2006; la otra consistió en la distribución de maquinaria donada (a través del programa “Evo Cumple”) entre los municipios, dando las pautas para que estos instalen servicios públicos de locación (alquiler) a los productores.

Diez años después, el MAS modifica la modalidad de entrega y crea el Programa de Centros Municipales de Servicios de Mecanización Agrícola (PCMSMA), mediante el D.S. 2785, de 1° de junio de 2016, que intenta incorporar, junto a la entrega de maquinaria, la transferencia de capacidades técnicas y el seguimiento de la ejecución del programa en los municipios a cargo del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT). Si bien esto representa un cambio de orientación, en los hechos se mantienen grandes restricciones para abarcar el conjunto de la producción campesina.

Por su parte, la mecanización por la vía de créditos tuvo su desarrollo con la continuidad del Programa Crediticio para la Mecanización del Agro (PCMA), creado mediante D.S. 28785, de 5 de julio de 2006, y del Programa de Mecanización (PROMECA), creado en 2007. El PCMA utiliza fondos de convenios con varias fuentes de financiamiento, principalmente el BID, el Reino de España, la República Popular China y asignaciones del mismo TGN. El PROMECA, en cambio, administra financiamiento de la República de Brasil.

Ambas modalidades —PCMA y PROMECA—, en ausencia de orientaciones y criterios claros de ejecución, tuvieron grandes limitaciones para brindar acceso a maquinaria a su público meta, además de un reducido impacto por el número de activos transferidos. Luego de la experiencia del PCMA y de las dificultades ocasionadas por los problemas de recuperación de los créditos —debido a la forma clientelar en que fue administrado—, el PROMECA se caracterizó por intentar formalizar las condiciones de acceso de los peticionarios, asemejándolas a las que rigen en las entidades comerciales. En consonancia con esta nueva

orientación, el PROMEC modifica el grupo meta de la mecanización, priorizando a los productores con mayor capacidad productiva, es decir, cambiando a los pequeños campesinos parcelarios por pequeños y medianos agricultores, ubicados sobre todo en la región de los llanos.

En cuanto al seguro agrario, la ley N° 144 crea, en un apartado especial, el Seguro Agrario Universal Pachamama (SAUP), con la finalidad de “asegurar la producción agraria afectada por daños provocados por fenómenos climáticos y desastres naturales adversos” (art. 30). Si bien el SAUP aspiraba a cubrir a la totalidad de productores con sus dos modalidades, la comercial y la subsidiada —esta última mediante el SAMEP o Seguro Agrario para Municipios con Mayores Niveles de Pobreza, creado por D.S. 942, de 2 de agosto de 2011—, a la fecha la única modalidad vigente es el Pirwa, un seguro alternativo administrado directamente por el Instituto Nacional del Seguro Agrario (INSA).

El Pirwa establece la cobertura para los eventos catastróficos señalados en el SAMEP, asegurando con mil bolivianos por hectárea predios de hasta tres hectáreas de superficie con cultivos característicos de la producción campesina. Mediante la creación del Pirwa (RA 004/2013) y su reglamento (RA 017/2013), se establecieron los requisitos y procedimientos a aplicar en caso de siniestros, incluyendo la verificación del evento catastrófico en campo. Por su parte, las modalidades comerciales no han logrado consolidarse por el escaso interés de entidades aseguradoras y de los beneficiarios potenciales para atender a este nicho de mercado, lo que evidencia la inviabilidad comercial de los pequeños y medianos productores en el mercado de seguros.

El riego campesino: inversiones insuficientes para una demanda creciente

La producción agrícola nacional se realiza predominantemente a secano; la superficie con riego en el país fue alrededor del 9% en las campañas entre 2006 y 2017. El incremento de la superficie regada durante el Gobierno del MAS, según datos de 2018 sobre proyectos ejecutados o por ejecutar hasta 2022, llega a solo 111.686 hectáreas, mientras que la superficie total bajo

riego en 2018 alcanza a 469.999 hectáreas. De esta manera, los proyectos de riego llegaron a 156.669 familias, apenas una quinta parte de los productores campesinos. En cuanto a los métodos de irrigación, hacia 2012 la mayor parte de las UPA utilizaba el método por inundación, por lo que los métodos tecnificados permanecen como algo pendiente en la producción campesina (VRHR-MMAyA, 2013).

La inversión durante el Gobierno del MAS en 1.569 proyectos fue de 4.581 millones de bolivianos (a un tipo de cambio de 6,96 bolivianos por dólar americano), en los cuales los gobiernos locales participaron con una contraparte del 31% (véase cuadro 1). El monto más alto de inversión se registra en 2015 (con cerca de un millón de bolivianos), cuando se declara la “Década del Riego”. El incremento relativo de la inversión no logra revertir la caída de su eficacia para incrementar la superficie con riego; la inversión por hectárea regada subió de 19.243 bolivianos en 2011 a más de 50.000 bolivianos después de 2016. La explicación de esta subida es que los proyectos se encarecen porque llevar agua a parcelas que están muy diseminadas y son pequeñas implica mayores costos. De igual manera, y según se advierte en las voces de los productores y regantes, los proyectos tienen importantes carencias en su planificación y en sus características técnicas.

En la distribución de la inversión pública entre las regiones, los valles son el receptor principal, con un 64% de los recursos, en tanto que el Altiplano recibe un 32% y los Llanos, el 4%. A nivel departamental, Cochabamba recibe un 23% de la inversión nacional y un 32% de la superficie incrementada con irrigación, siguiéndole en importancia los departamentos de Chuquisaca y Tarija, todos de la región de los valles (véase cuadro 1).

De acuerdo con el registro de los sistemas de riego a nivel nacional, se puede constatar la reducción paulatina del promedio de superficie regada por usuario, desde 1,46 ha/familia en 2000 a 0,94 ha/familia en 2012. Aunque en los registros de 2011 y 2012 se incluye el riego en tierras bajas o llanos que, en promedio, llega a 5,02 ha/familia, la tendencia no se pudo revertir. Tampoco se pudo atenuar la desigualdad regional de los productores campesinos en el acceso y en la superficie regada. Esto pone en evidencia el problema fundamental de la concepción de los proyectos sobre una base limitada, como es la pequeña parcela.

Cuadro 1		Riego: inversión pública nacional y por región, según superficie (ha) y beneficiarios, 2009-2019*					
	Cantidad de proyectos	Inversión (estatal + contraparte local)	Concluidos	No concluidos	Cantidad de familias	Superficie incrementada (ha)	
ALTIPLANO	735	1.441.033.089	540	195	51.306	37.012	
La Paz	225	325.593.402	218	7	20.984	13.941	
Oruro	242	520.910.030	157	85	13.806	12.547	
Potosí	268	594.529.657	165	103	16.516	10.524	
VALLES	759	2.938.278.870	439	320	100.602	67.262	
Chuquisaca	226	974.992.085	117	109	16.510	16.261	
Cochabamba	435	1.059.061.192	272	163	67.091	35.895	
Tarija	98	904.225.593	50	48	17.001	15.106	
LLANOS	75	201.829.643	73	2	5.493	7.412	
Santa Cruz	75	201.829.643	73	2	5.493	7.412	
Beni	-	-	-	-	-	-	
Pando	-	-	-	-	-	-	
Total	1.569	4.581.141.602	1.052	517	57.401	111.686	

*Proyectos no concluidos contiene proyectos en preparación o licitación, en ejecución, entregados, paralizados y programados.
Fuente: elaboración propia con base en MIMAyA.

Se logra una mejor aproximación a los proyectos de riego durante el Gobierno del MAS clasificándolos según el volumen de inversión, utilizando como base la distinción que realizó el programa CAF-Mi Riego: (i) proyectos con Plan de Gestión con enfoque de Cuenca (PGC); (ii) los que no lo requieren; y (iii) los proyectos de microrriego. Los proyectos mayores o con PGC participan con un 58% de la inversión, los sin PGC, con un 21%, y los de microrriego, con un 21%.

Es interesante constatar que la superficie incrementada por familia en los tres tipos de proyecto de riego se mantiene en un nivel bajo —0,7 ha/familia—; el microrriego es el que tiene menor aporte, con 0,5 ha/familia, mientras que los otros tipos de proyecto están en el orden de 0,8 ha/familia. De la misma manera, de acuerdo con lo que muestra la distribución de los proyectos a nivel regional, la mayoría de la inversión en proyectos grandes se concentra en los valles, con hasta 73%, en tanto que los proyectos sin PGC participan con un 58% en los valles, y el microrriego con 47%. Es interesante observar también que el grueso de las familias beneficiarias se agrupa en los proyectos de microrriego y en proyectos con PGC localizados en los valles, alcanzando entre ambos el 50% de los beneficiarios (véase cuadro 2).

Con el fin de identificar con mayor precisión a los grupos campesinos, que son los principales beneficiarios de los proyectos, se hizo una categorización de los usuarios según el área de riego incrementada. Para este ejercicio, se tomó como supuesto que el área de riego por usuario es un indicador franco del área de tenencia o usufructo de la tierra. La distribución de los beneficiarios y sus características permiten observar el impacto de los proyectos, por cuanto llegan principalmente a dos segmentos de productores: a los que tienen los niveles más bajos de tenencia (menos de una hectárea), en su mayoría pauperizados, y a quienes poseen entre una y menos de cinco hectáreas, que incluye a campesinos pobres y medios o a aquellos con cierta capacidad para la producción de excedentes.

En cifras², el 77% de los beneficiarios se ubica en el grupo de tenencia más baja, en tanto que el 23% está en el inmediatamente superior. En el grupo de tenencia menor a una hectárea, los proyectos de riego alcanzan a un 52%

2 Estimaciones propias basadas en información del MMyA y de Ormachea, 2018.

Cuadro 2 Tipos de proyecto según volumen de inversión y sus características						
Tipos de proyecto	Rangos de inversión en Bs	Cantidad total	Total volumen de inversión en Bs	Familias	Superficie incrementada en ha	
Riego con PGC	> 4.972.000	177	2.650.041.953	48.841	41.197	
Riego sin PGC	> 2.088.000 < 4.972.000	313	964.489.994	35.408	29.236	
Microrriego	< 2.088.000	1.079	966.609.655	73.152	41.253	
	Totales	1.569	4.581.141.602	157.401	111.686	
Fuente: elaboración propia con base en MMAyA.						

de las UPA, mientras que en el siguiente rango alcanzan a un 13%. En cuanto a la superficie de riego incrementada, esta llega a las 110.000 hectáreas: el segmento menor participa con el 43%, el segmento intermedio (1,00-4,99 ha), con el 47%, y el segmento con una superficie por encima de las cinco hectáreas, participa con el 2%.

Como se puede constatar, el promedio de inversión por hectárea es mayor en el segmento campesino de subsistencia, a pesar de que, comparativamente, la inversión por familia es mínima. Este hecho, junto a lo revisado anteriormente, da la pauta de los costos de ejecución de proyectos en la pequeña propiedad: los proyectos tienen dificultades crecientes para llegar a las parcelas debido a su excesiva fragmentación y dispersión. Incluso las prácticas de limitar el área de riego de los proyectos a los terrenos más próximos no revierten la tendencia a encarecerse. Asimismo, muchas veces se trata de proyectos de tipo “micro”, es decir, de atajados y cosechas de agua con grandes limitaciones para transformar la situación productiva. El carácter de estos proyectos se refleja en el promedio de riego en este rango de tenencia: un bajísimo 0,39 ha/familia.

Sin embargo, para el segmento de 1,00-4,99 hectáreas, que reúne a campesinos con una cierta capacidad de generación de excedentes, tener riego constituye un impulso para su efectiva mercantilización e inserción en el mercado como oferentes de productos agrícolas, aunque para la mayoría la producción agrícola ya no es su actividad principal. No obstante, los proyectos que benefician a este segmento solo alcanzaron a un minoritario 13%, lo que reafirma que la mencionada política pública fracasó en su objetivo de fortalecer al campesino como productor y de articularlo de manera renovada al mercado de alimentos.

Una mirada a la distribución de los beneficiarios refuerza la idea de la desigualdad en la aplicación de las políticas: de los tres segmentos campesinos, la mayoría se concentra en los valles, con el 66% (0,01-0,99 ha), 68% (1,00-4,99 ha) y el 59% (5,00-19,99 ha). Esto, a pesar de que es en el Altiplano donde se concentra la mayoría de las UPA campesinas (54%) y donde se registran los promedios de riego más bajos. Dicho de otro modo, las políticas se han orientado a fortalecer, con poco impacto, la producción de las capas campesinas tradicionalmente asentadas como productoras en la región de los valles,

particularmente en Cochabamba, y que, por tanto, no representaron en este sentido nada nuevo en el panorama productivo. Y resulta llamativo que en Cochabamba, que concentra las obras de riego, se siga considerando a este recurso como una de las grandes necesidades, y que haya reclamos persistentes sobre la inseguridad o deficiencias en los sistemas regionales de riego³.

La mecanización ha priorizado al campesinado mercantilizado

El Censo Agropecuario de 2013 da la pauta de la expansión del uso del tractor en las regiones de los valles y el Altiplano, donde predomina la producción campesina. De un total de 332.699 UPA que registran el uso de tractores a nivel nacional (un 38% de todas las UPA), el 83,1% se ubica en estas regiones. Asimismo, la región del Altiplano reúne al 51,3% de las UPA que usan tractor, en tanto que en los valles el porcentaje llega al 31,8% (véase Ormachea, 2018). Y si bien esto representa la presencia de una agricultura más moderna, también significa que buena parte de las explotaciones agropecuarias, fundamentalmente campesinas, todavía utilizan animales de tiro o trabajo manual.

Los datos disponibles en este caso muestran que las UPA campesinas que no utilizan trabajo remunerado, es decir las que mantienen rasgos tradicionales o que están en un grado incipiente de mercantilización de su producción, conforman cerca de la mitad de las UPA que usan tractores (48,7%). Esto sin contar con las UPA que combinan personal remunerado y no remunerado, que reúnen a otro 32,1%, que pertenecen en su mayoría a campesinos que van adquiriendo las características de pequeños patrones rurales y que han sido tomadas en cuenta en este análisis. Como muestra Ormachea (2018), solo entre el 4% y el 10% de los campesinos en ambas categorías poseen tractores, en tanto que la inmensa mayoría los alquilan. Incluso entre los campesinos que trabajan únicamente con personal remunerado, la proporción de propietarios de tractores llega solo al 15%.

3 Una nota de prensa en 2015 señalaba que los productores de los municipios de Sacaba, Tiraque, Quillacollo, Tiquipaya y Arbieta tenían grandes pérdidas productivas. Se contabilizaba que, de 115 presas, "solo 65 están en funcionamiento; el resto están abandonadas, sin agua y sin mantenimiento" (BOLIVIA PRENSA, 2015). También véase *Los Tiempos*, 2018; IICEP-UNITAS, 2017.

Los campesinos que utilizan tractor son 36.559; los que tienen tractor en propiedad representan el 1,06%, mientras que el alquiler es la forma más difundida de acceso. Como efecto de la introducción del tractor, la mayoría de la producción campesina es producida por los usuarios de tractores. Por otra parte, tres cuartas partes de los campesinos no tienen acceso a este medio, sin importar que, en ciertos casos, la superficie de su parcela sea superior a las cinco hectáreas. Mientras tanto, algunos datos de la distribución de equipos manuales por departamentos muestran fuertes diferencias; por ejemplo, los equipos manuales para trillar trigo se concentran en La Paz (74,6%) y Cochabamba (11%); lo mismo sucede con las cosechadoras manuales, que también predominan en La Paz y Cochabamba, con el 39,3% y el 30,1%, respectivamente.

Los arados de hierro de tracción animal se concentran fuertemente en Cochabamba y Potosí, con 32,3% y 24,7%, respectivamente, con lo que más de la mitad de estos medios se localizan en ambos departamentos. Mientras tanto, se observa una distribución más homogénea del arado de madera entre los valles y el Altiplano, con excepción de Oruro y Tarija, donde son muy pocos. En contrapartida, estos dos últimos departamentos tienen las proporciones más altas de uso de tractores (Ormachea, 2018).

Las transferencias vía donaciones y entregas a crédito muestran impactos mínimos. El 53% de máquinas y equipos transferidos corresponde a entregas a municipios para brindar servicios de locación (alquiler). La mayor parte de estas entregas proviene de donaciones, en el marco del Programa “Evo Cumple”. En principio fueron tractores Veniran y John Deere, complementados luego por las entregas del PCMSMA, creado recién en 2016, y que habría recibido tanto fondos de recursos propios (TGN) como de donación. El 47% restante corresponde a transferencias en propiedad a productores individuales o colectivos; el programa más importante en este caso es el PROMEC (de donde proviene el 82% de los recursos transferidos de esta manera). También es importante anotar que las transferencias bajo la modalidad de créditos, a pesar de la menor cantidad de maquinaria entregada, habrían logrado comparativamente mejores resultados respecto a familias beneficiadas, superficie de tierra “mecanizada”, y, como se ha visto, de inversión (véase cuadro 3).

Cuadro 3 Maquinaria agrícola y otras transferencias por programa y tipo, 2006-2017

Programas de mecanización	FIAT	PCMA	PROMECC	Totales entrega a crédito		Programa "Bolivia Cambia Evo Cumple"		PCMSMA	Totales entrega a donación	Totales generales
	2006	2006-2014	2011-2016	VENIRAN	UPRE 2013-2015	2017	2017			
Gestiones	99	559	680	1.338	562	440	624	1.626	2.964	
Tractores										
Cosechadoras			53	53				-	53	
Retroexcavadoras				-			27	27	27	
Equipos e implementos		1.166	276	1.442				-	1.442	
Familias beneficiadas	9.900	30.572	105.375	145.847	33.720	26.400	67.520	127.640	273.487	
Ha de cultivo mecanizadas	19.800	61.144	210.750	291.694	67.400	52.800	135.040	255.240	546.934	
Inversión entregada (\$US)	113.058	8.575.330	40.182.200	48.870.588	12.213.946	15.774.000	26.341.930	54.329.876	103.200.464	

Fuente: elaboración propia con base en MDRyT.

Dada la inexistencia de registros actualizados, se ha procedido a comparar los datos presentados hasta aquí con los del Censo Agropecuario 2013, que brinda información de la campaña 2012. Si se considera el conjunto de segmentos incluidos en este artículo (UPA de 0,01-19,99 ha), todo indica un bajo impacto de las transferencias gubernamentales para mejorar el acceso propietario a maquinaria por parte de las UPA. Por lo tanto, se ratifica lo que ya es ampliamente conocido: las UPA campesinas usan tractores, pero la mayoría no los tiene en propiedad, sino que por lo general recurren a la contratación de servicios de propietarios privados. Se pudo constatar que estas transferencias tuvieron un mayor influjo en el derecho propietario de las capas campesinas con cierta capacidad de producción de excedentes, y con la posibilidad de realizar transacciones comerciales para cubrir los compromisos en el sistema crediticio.

En síntesis, el impacto general de la transferencia de tractores mediante los programas del Gobierno fue reducido, pero tuvo mejor desempeño en ciertas capas campesinas con capacidad de producción de excedentes, las que pudieron cubrir los requerimientos para comprarse tractores a crédito.

Por otra parte, al revisar la relación entre la capacidad de los tractores y las hectáreas mecanizadas, salta a la vista que el acceso a este recurso productivo a través de los programas de mecanización tiene importantes limitaciones para la pequeña propiedad campesina debido a las características de la maquinaria. Si se considera que el menor nivel de potencia de la mayoría de los tractores es de 75 caballos de fuerza (HP)⁴, y tomando como base una medida de mecanización de 1,2 HP/ha⁵, dichos tractores requerirían una superficie mínima de trabajo de 62,5 hectáreas, cuando las tierras de los campesinos están por debajo de las 20 hectáreas (de 3,8 hectáreas en promedio, de acuerdo a nuestro corte metodológico).

Es decir que la pequeña parcela implica acumular tiempos muertos por traslados, maniobras constantes para operar (hay que realizar el desclave⁶ varias veces), y utilizar implementos pequeños que no están acordes a la capacidad de

4 Sin tomar en cuenta los Europard de 30 HP y los motocultores de 12 HP (MDRyT y VDRA, 2012).

5 Para esta propuesta de análisis se toma en cuenta el índice estándar para países desarrollados (Redacción *El Tiempo*, 2000), que indica que por cada hectárea de labor se requiere una potencia de 1,2 HP.

6 Levantar con el brazo hidráulico el arado o la rastra en el aire, para que el tractor pueda maniobrar o dar la vuelta.

trabajo del tractor. Los datos de operación muestran que, para todos los casos, los beneficiarios de los tractores poseían un promedio de dos hectáreas de labor, lo que corrobora los problemas señalados. De la misma manera, el promedio de superficie trabajada por tractor —185 hectáreas— representa también una subutilización de este medio de producción, pues en mejores condiciones la máquina podría extender ampliamente su aporte productivo, sobre todo porque una superficie de terreno amplia le permite desarrollar economías de escala.

A nivel departamental, una buena parte de las transferencias de tractores se hicieron a los departamentos del eje: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (56%). Cada municipio recibe la misma cantidad de tractores. Esto implica que, por ejemplo, el departamento de La Paz, que tiene la mayor cantidad de municipios, haya recibido un 26% del total. En el caso de los tractores recibidos mediante crédito, hay una preponderancia de los llanos: hasta 2017, el departamento de Santa Cruz concentraba el 35% del total, seguido por La Paz, con el 14%, y Tarija, con el 13%. Esto significa que la modalidad de transferencias tuvo menor impacto en las regiones en que predomina la producción campesina (véase cuadro 4).

Los servicios municipales de alquiler de maquinaria fueron una política improvisada. La distribución de tractores a los municipios careció en un principio de ciertas previsiones; entre otras, que estos carecían de acoples y que pronto demandarían actividades complementarias, como el mantenimiento de las máquinas y la preparación técnica de los encargados de operarlas. Fue el PCMSMA, en 2016, el que dispuso la entrega de varios complementos y la incorporación de componentes de control y seguimiento, así como de transferencia de capacidades técnicas. En todo caso, si bien el sistema de locación permite acceder al servicio a amplias capas de campesinos que no pueden adquirir una unidad, las máquinas en servicio no llegaron a cubrir sino una mínima parte de la demanda.

Es importante observar que la mayor cantidad de transferencias mediante crédito se realizó a través de asociaciones de productores u otras entidades colectivas, no solo debido al diseño de la norma, sino a que un campesino individual difícilmente puede cumplir con las exigencias de este tipo de transferencias. En cualquier caso, las transferencias a título colectivo generalmente sirven como garantía del traspaso para uso individual.

Cuadro 4		Transferencias de tractores por departamentos y programas, 2006-2017										
Programas de mecanización	FIAT	PCMA		PROMECC		Totales entrega a crédito		Programa "Bolivia Cambia Evo Cumple"		PCMSMA	Totales entrega a donación	Totales generales
		2006	2006-2014	2011-2016	2006-2007	UPRE 2013-2015	2017					
								2017				
ALTIPLANO	-	172	221	393	299	283	290	872	1.265			
La Paz	-	63	127	190	152	134	140	426	616			
Oruro	-	51	69	120	70	71	70	211	331			
Potosí	-	58	25	83	77	78	80	235	318			
VALLES	12	249	126	387	202	147	154	503	890			
Chuquisaca	6	29	32	67	60	59	58	177	244			
Cochabamba	-	88	61	149	115	88	74	277	426			
Tarija	6	132	33	171	27	-	22	49	220			
LLANOS	87	138	333	558	61	10	180	251	809			
Santa Cruz	74	103	295	472	23	-	112	135	607			
Berri	13	35	32	80	38	8	38	84	164			
Pando	-	-	6	6	-	2	30	32	38			
Total	99	559	680	1.338	562	440	624	1.626	2.964			

Fuente: elaboración propia con base en MIDeYI.

Asimismo, hubo dificultades para recuperar los créditos cuando los responsables de las asociaciones no cumplieron con los compromisos, y porque las asociaciones no son sujetos fácilmente pasibles de coacción judicial.

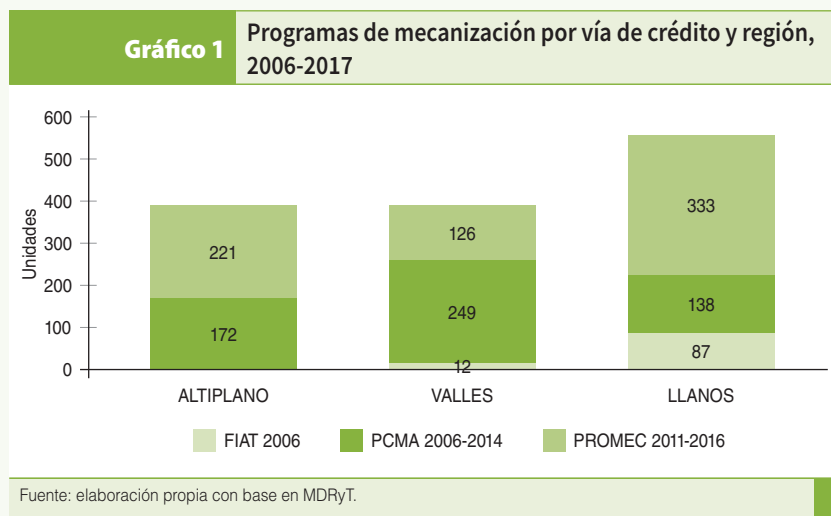
Entre las modalidades crediticias, en 2006 se registra la entrega de tractores FIAT de 80 HP, cuando se recuperó un lote de maquinaria a medio transferir desde Argentina hacía décadas. Posteriormente el PCMA hizo entrega de tractores de diversas marcas comerciales y potencias, desde 30 HP hasta 116 HP. Posteriormente, el PROMEC elevó la potencia de la maquinaria hasta 105 HP y 116 HP, con las marcas Valtra y New Holland.

Las diferencias entre el PCMA y el PROMEC ayudan a comprender de mejor manera las dificultades que tuvieron las políticas de mecanización para llegar al campesinado. Respecto al acceso, el PCMA tuvo requisitos muy flexibles, como la garantía sobre el mismo bien transferido sin realizar evaluaciones financieras, el fijar el precio del valor al 50% de lo que costaba en el mercado, y no establecer una tasa de interés. Estos créditos concedidos sin el suficiente respaldo condujeron a que los beneficiarios acumularan mora y se volvieran irrecuperables. Es más, el manejo del programa fue reactivo al acceso abierto de las asociaciones de productores, pero, en cambio, estuvo subordinado a relaciones clientelares con los potenciales beneficiarios.

El PROMEC, por su parte, y desde su misma concepción, cambia el grupo objetivo de la política hacia pequeños y, sobre todo, medianos agricultores. La mayoría de los campesinos están por debajo de estas categorías. El propio término “agricultor” alude a un productor especializado que es por definición diferente al campesino. El PROMEC cambia incluso la capacidad de la maquinaria a entregar, que pasa a estar por encima de los 100 HP, enfocándose en productores de tierras bajas. Además, tiene un manejo más técnico y establece condiciones similares de acceso a las del mercado crediticio: evaluaciones financieras y precios similares de los bienes a los que rigen en el mercado, aunque mantiene las tasas de interés por debajo de las que fijan las instituciones financieras.

Si bien la influencia de ambos programas sobre la producción fue limitada, es innegable que contribuyó a reforzar las desigualdades de acceso entre los campesinos, siempre con desventaja para los más pobres. Por último, existen desigualdades a nivel regional, con una clara ventaja para los llanos

en varios aspectos desarrollados hasta aquí —acceso, cantidad y tipo de unidades transferidas—, así como en el papel de los principales programas en cada región (véase gráfico 1).



El Seguro Agrario Universal Pachamama (SAUP)

La única modalidad vigente del SAUP, el seguro Pirwa, arranca en la campaña 2012/2013; está orientado a los municipios con mayores niveles de pobreza y a campesinos con bajos niveles de tenencia. En el seguro Pirwa se registran campesinos de cierta capacidad productiva; el mayor registro se observa en 2016/2017, con 6.186 comunidades y 168.000 familias, pertenecientes a 140 municipios. Se observa también que la caída en la ocurrencia de siniestros en la campaña 2014/2015 influye en desmotivar a los productores para registrarse en la siguiente campaña, mientras que el incremento de los siniestros, como efecto del fenómeno El Niño en 2015, por ejemplo, se expresa en una mayor concurrencia en el año siguiente.

En la última campaña, 2017/2018, hay 128.171 familias aseguradas, lo que, de acuerdo a la cantidad de UPA registradas por el Censo Agropecuario 2013,

alcanza a un 18% de las UPA campesinas. Esta proporción se reduce a 15% si se considera a todas las UPA, y está lejos de la meta de cubrir al 50% de productores a nivel nacional que proponía la Ley N° 786, Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien, del 9 de marzo de 2016.

Es importante resaltar que el promedio de superficie asegurada por productor se incrementó desde un 1,6 ha/familia en 2012 hasta 2 ha/familia en 2018. Es decir que el beneficio del aseguramiento tiende a concentrarse en los estratos campesinos con estos niveles de tenencia (con cierta capacidad de producción de excedentes). Mientras que las UPA de los niveles más bajos (0,01-0,99 ha) no podrían ser parte del grupo de asegurados —a pesar de que presentan la situación más crítica y que abarcan a una de cada tres unidades campesinas—, pues su promedio de tenencia es de solo 0,34 ha/familia. La mayor cantidad de productores y de superficie asegurada se dio en el Altiplano, lo que resulta comprensible por la situación de mayor pobreza relativa y por la ocurrencia de eventos climáticos adversos en esta región; no obstante, la cobertura permanece en niveles bajos (véase cuadro 5).

El limitado uso del beneficio de aseguramiento por los productores más pobres o con menores niveles de tenencia se puede explicar por las condiciones diferenciadas respecto a la producción, y por esto, respecto al acceso y gestión del seguro. En muchos casos se trata de migrantes itinerantes, con trabajo extrapredial, que se ausentan de las comunidades en los momentos más importantes de la gestión del seguro. También se puede explicar por las falencias en la gestión del seguro expresadas por los productores, tanto en los procedimientos de registro y verificación como en el cumplimiento de los pagos, así como por los montos reducidos de compensación.

En la campaña 2015/2016 el promedio de indemnización fue de 641,12 bolivianos por familia asegurada. Esto, pese a que la superficie promedio asegurada para dicha campaña está por encima de 1,8 hectáreas, es decir que el monto del seguro ascendía a 1.800 bolivianos; esto indica que sus compensaciones efectivamente pagadas a los asegurados que sufrieron los siniestros tuvieron una cierta capacidad de llegada a los campesinos pobres o con tenencia menor a una hectárea, que son los más vulnerables a los siniestros climáticos. Pero, ¿qué representa este beneficio para ellos?

Cuadro 5 Pirwa: superficie y familias aseguradas en dos campañas: 2012/2013 y 2017/2018						
Programas de mecanización	Superficie registrada (ha)		Productores registrados (cantidad)		Promedio (ha/productor)	
	2012-2013	2017-2018	2012-2013	2017-2018	2012-2013	2017-2018
Gestiones	30.013	154.656	22.613	79.949	1,33	1,93
ALTIPLANO						
La Paz	3.497	54.293	4.045	28.098	0,86	1,93
Oruro	1.690	23.996	851	9.790	1,99	2,45
Potosí	24.826	76.367	17.717	42.061	1,4	1,82
VALLES	59.109	93.865	33.591	46.246	1,76	2,03
Chuquisaca	37.789	48.338	18.822	22.213	2,01	2,18
Cochabamba	21.320	42.239	14.769	22.421	1,44	1,88
Tarja	-	3.288	-	1.612	0	2,04
LLANOS	2.105	5.604	1.201	2.006	1,75	2,79
Santa Cruz	2.015	5.580	1.201	1.976	1,75	2,82
Beni	-	-	-	-	0	0
Pando	-	24	-	30	0	0,79
Total	91.227	254.125	57.405	128.201	1,59	1,98

Fuente: elaboración propia con base en Ormachea y Ramírez, 2013 y RAC, 2018.

El promedio de indemnización equivale a un 39% del salario mínimo para dicha gestión. Si, en cambio, el referente son los costos de producción, la indemnización es insuficiente para cubrirlos. Un ejercicio con campesinos productores manuales de maíz en el municipio de Mocomoco, departamento de La Paz, cuyos cultivos abarcan superficies de 0,25 a 1,22 hectáreas, muestra que el promedio de indemnización cubre solamente un 18% de sus costos. Otro ejercicio con campesinos semimecanizados productores de papa, en Achacachi, con cultivos de 2,81 hectáreas en promedio, muestra que la indemnización promedio de 2015 cubre solamente el 2% de los costos de producción, y si se tratara de una indemnización equivalente a la superficie cultivada (2.810 bolivianos), la indemnización representaría un 7%⁷.

El detalle de las indemnizaciones por cultivo muestra que la mayor cantidad de productores resarcidos fueron los productores de papa, con un promedio de 465 bolivianos por productor, seguidos por los de maíz, con 912 bolivianos. Por departamento, el mayor número de familias resarcidas está en Potosí, La Paz y Cochabamba. En cuanto a la superficie total indemnizada, Cochabamba está en primer lugar, seguido por Potosí. Esto guarda relación con la concentración importante de campesinos pequeño parcelarios y con niveles de tenencia bajos en estos lugares.

En el promedio de recursos indemnizados por familia, destaca el departamento de Oruro, con 1.192 bolivianos, seguido de Santa Cruz, con 1.002 bolivianos y, por detrás, los departamentos de los valles. Los departamentos con menores promedios de indemnización son Potosí y La Paz, con 609 y 605 bolivianos, respectivamente⁸. Es decir que los departamentos cuyos productores obtuvieron mejores niveles de indemnización son aquellos donde predominan los productores mercantiles, con una tenencia superior a una hectárea. Sin embargo, se puede ver que más de la mitad de las familias indemnizadas recibió montos por debajo de 500 bolivianos, mientras que solamente el 17% recibió montos por encima de mil bolivianos (véase cuadro 6).

7 En base a Laura, 2013 y Condori *et al.*, 2018.

8 El monto promedio de indemnización depende del número de hectáreas aseguradas (generalmente, todas las que posee el productor). Los montos bajos se deben a que los productores tienen tierras con extensiones menores a una hectárea)

Cuadro 6		Pirwa: productores indemnizados por departamento, 2015/2016					
N°	Departamento/ rango	< a Bs 300	Bs 301 a 500	Bs 501 a 1.000	> a Bs 1.000	Total productores	
1	Chuquisaca	784	1.298	2.079	861	5.022	
2	Cochabamba	2.791	2.448	2.665	2.611	10.515	
3	La Paz	4.097	2.950	2.856	1.031	10.934	
4	Oruro	351	453	511	703	2.018	
5	Potosí	3.815	3.755	4.214	1.588	13.372	
6	Santa Cruz	-	-	-	499	499	
7	Tarija	219	262	458	237	1.176	
Totales		12.057	11.166	12.783	7.530	43.536	

Fuente: Murillo *et al.*, 2017.

Conclusiones

El riego, la mecanización y el seguro agrario figuran entre las políticas productivas que más expectativa han generado como parte de la atención a los problemas del campesinado. El acceso a riego y a medios mecanizados se ha convertido en una condición estratégica para obtener mayores beneficios económicos, los que permitirían revertir la situación de una gran parte del campesinado que no puede subsistir solo de su producción agrícola. De igual manera, el seguro agrario es parte de las políticas que buscan reducir los riesgos causados por siniestros vinculados al cambio climático.

Recogiendo la experiencia del Gobierno del MAS, se confirma nuevamente que, sin una adecuada caracterización de la diferenciación social campesina, sus causas subyacentes y la identificación de las necesidades y demandas de sus distintos estratos, no es posible formular y aplicar políticas que impulsen transformaciones esperadas en la sociedad rural, atenuando las desigualdades y aportando a reducir la pobreza en sus múltiples dimensiones.

La principal conclusión de este análisis es, precisamente, que las políticas públicas que buscan enfrentar la problemática campesina no toman en consideración que este no es un grupo social homogéneo. Las políticas de riego no han logrado responder a la demanda de los campesinos pobres allá donde su presencia es mayoritaria, y las acciones continuaron concentradas en las regiones y productores más mercantilizados, que han recibido mayor atención en el tiempo. La orientación de los proyectos también deja entrever que, por lo general, ha sido un riego paliativo, que contribuye a la subsistencia de la familia, pero no un avance en términos de colocar a los campesinos, en particular a los pequeños productores parcelarios, en una situación productiva renovada. Los proyectos de mayor difusión han estado enfocados en estabilizar los rendimientos más que en elevarlos, y adolecen de grandes debilidades en los componentes de tecnificación. Más allá de estas limitaciones, se evidencia que las inversiones son insuficientes para revertir la caída de los promedios de riego por beneficiario.

La mecanización fue una política improvisada y sin alcance para cubrir la demanda campesina, que ha venido creciendo desde la paulatina mercan-

tilización de este sector. Se dio continuidad a la vía crediticia inaugurada en Gobiernos anteriores, mostrando una orientación clientelar en las entregas y sin poder crear un sujeto “bancarizado”, como contraparte para respaldar los créditos. La salida a través del PROMEC priorizó a los agricultores medios y pequeños ubicados en los valles y las tierras bajas. Asimismo, las transferencias a las alcaldías para instalar servicios de mecanización no tuvieron en cuenta que los tractores no contaban con equipamiento complementario, y que la gestión enfrentaría problemas por falta de capacidades técnicas. Si bien estos servicios de locación parecen acortar las diferencias de acceso a este medio, encuentran limitaciones en la práctica por la pequeña dimensión y dispersión de las parcelas campesinas. Además, al contar con pocas unidades de tractores, los municipios tienen reducidas posibilidades de brindar un servicio ampliado.

La política del seguro agrario generó expectativas en las familias campesinas más afectadas por los siniestros climáticos, pero este beneficio tropieza con dificultades estructurales que dificultan el acceso al mismo a la mayor parte de los campesinos con predios menores a una hectárea. Sin embargo, las indemnizaciones registradas muestran el potencial de impacto del Pirwa para compensar las pérdidas de los campesinos más pobres, siempre que se revisen los montos de compensación, que actualmente solo cubren una mínima parte de la inversión del productor o de sus medios de subsistencia.

En general, las inversiones productivas no se han orientado a revertir la situación de crisis productiva y de pauperización de las mayorías campesinas. Se ha mantenido un criterio paliativo en riego y seguro agrario, y no se ha tenido capacidad de llegada en mecanización. Más bien los mencionados programas productivos para mecanización han logrado tener efecto positivo en las capas de campesinos con cierta capacidad de producción de excedentes, y que se concentran en zonas habituales de producción mercantil.

En el marco de los actuales procesos de diferenciación social en el seno del campesinado, las políticas gubernamentales llevaron a profundizar las brechas existentes entre los estratos que los componen. Por un lado, a pesar de las grandes limitaciones en la aplicación de la política, impulsaron la tendencia a la mercantilización de los estratos medios y su vinculación al mercado de alimentos y a las industrias capitalistas; por otro, con acciones

paliativas y de alcance limitado, no lograron cambiar la situación de los estratos mayoritarios, que ya no pueden subsistir con su producción agrícola pequeña parcelaria. De esta manera, antes que mantenerse como productores, los campesinos pobres seguirán el camino de convertirse en fuerza laboral, tanto en el campo como en las ciudades■

Bibliografía

Condori Gutiérrez, Sandy; José Antonio, Cortez Torrez y Edwin Ramírez Ajoururo (2018). “Determinación de los costos de producción del cultivo de papa (*Solanum tuberosum* L.) en el municipio de Achacachi, provincia Omasuyos”, en *Revista de la Carrera de Ingeniería Agronómica – UMSA*, 4(2), pp. 1106-1118.

Laura A., Flavia (2013). *Análisis socioeconómico del sistema de producción del cultivo de maíz (Zea mays) en cuatro comunidades de cabecera de valle en el municipio Mocomoco provincia Camacho*. La Paz: UMSA.

Murillo F., Erik; Daniel Paredes A., Cristian Aliaga O., Fernando Chávez B., Javier Guzmán M., Guillermo Maguiña S., Jhonny Herrera C., Freddy Antequera B., Germán Gallardo A., Jimmy Cerón P. (2017). *Seguro Agrario Universal Pachamama: Resultados 2016*. La Paz: INSA.

Ormachea, Enrique (2018). *Bolivia: Nuevos datos acerca del desarrollo del capitalismo en la agricultura*. La Paz: CEDLA.

Ormachea, Enrique y Nilton Ramírez (2013). *Políticas agrarias del Gobierno del MAS o la agenda del poder empresarial-hacendal*. La Paz: CEDLA.

Sanabria, Oscar (2017). *Situación de los seguros agrícolas en América Latina y El Caribe*. Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores y Trabajadores de Comercio Justo (CLAC) y Fairtrade. Disponible en: <http://clac-comerciojusto.org/wp-content/uploads/2015/04/Libro-Situaci%C3%B3n-de-los-Seguros-Agr%C3%ADcolas-en-Latino-Am%C3%A9rica-y-el-Caribe-ok.pdf>

UNITAS – Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (2017). “Diagnóstico Participativo: Agua y Riego en el Valle Alto de Cochabamba”. Sistematización. Documento inédito.

VRHR-MMAyA – Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego-Ministerio de Medio Ambiente y Agua (2016). *Guía de instrumentos de apoyo para la aplicación del enfoque de cuenca en proyectos de riego*. VRHR. Disponible en:

https://www.miriego.gob.bo/archivos/guia_apoyo_enfoque_cuenca_MIRIEGO_2016_11_25.pdf

VRHR-MMAyA – Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego-Ministerio de Medio Ambiente y Agua (2013). *Inventario nacional de sistemas de riego 2012*. La Paz: MMAyA. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/244891776/Inventario-Nacional-de-Sistemas-de-Riego-2012-pdf>

VDRA-MDRyT – Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario-Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (2012). *Compendio Agropecuario 2012. Observatorio Agroambiental y Productivo*. La Paz: MDRyT. Disponible en: <https://www.ruralytierras.gob.bo/compendio2012/files/assets/downloads/publication.pdf>

Noticias de la prensa

Bolivia Prensa (2015, agosto 19). “Quince municipios del Valle Alto se unen para buscar agua”. Disponible en: <https://boliviaprensa.com/index.php/cochabamba/item/1255-quince-municipios-del-valle-alto-se-unen-para-buscar-agua> [18 de enero de 2019]

El Tiempo (2000, julio 25). “Cómo escoger un tractor” en: Redacción *El Tiempo*, boletín digital. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1277074>

Los Tiempos (08/08/2019). “El Plan Maestro de Agua del valle alto tiene 45% de avance”. Disponible en: <http://www.lostiempos.com/actualidad/cochabamba/20180819/plan-maestro-agua-del-valle-alto-tiene-45-avance>.

Poder, voz y representación: clases sociales y organizaciones agrarias en Bolivia¹

Introducción

Una investigación relativa a la pobreza multidimensional en Bolivia recientemente publicada por el CEDLA (Escóbar *et al.*, 2019) señala que esta, desde la perspectiva del análisis de las clases sociales, afecta significativamente a los campesinos y a los obreros agrícolas, quienes presentan porcentajes de incidencia de la pobreza multidimensional del orden del 86,2% y del 71,8%, respectivamente.

Este estudio, que se basa en un enfoque de derechos, incorpora en su cuerpo metodológico varias dimensiones de la pobreza, entre las que destaca la relativa a “poder y voz”, definida como aquella que “Remite a los espacios creados en la sociedad para que las personas puedan expresar sus intereses, exigir sus derechos y participar en la toma de decisiones de manera informada” (*op. cit.*). Entre otros, los referidos a las organizaciones gremiales y sindicales, que juegan un rol importante en la representación de los intereses de clase.

Estos dos aspectos abordados en el estudio de referencia, es decir, el de la incidencia de la pobreza entre las clases sociales en el sector agropecuario y el

* Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

¹ En este artículo se hace uso libre de textos anteriores del autor sobre el tema.

de las organizaciones como expresión de la dimensión relativa a “poder y voz”, motivaron este artículo, que intenta aproximarse a explicar las razones por las cuales ciertas clases sociales o fracciones de clase en el área rural tienen hoy “poder y voz”, mientras que otras no la tienen. Por lo tanto, intenta reflexionar sobre cómo la nueva configuración de las clases sociales en el campo está dando lugar tanto a la transformación de las organizaciones comunales y sindicales agrarias, como a la emergencia de nuevas expresiones organizativas.

En este sentido, a tiempo de dar cuenta sobre la emergencia de las organizaciones gremiales y sindicales propias del desarrollo de la agricultura capitalista en el país, es decir de los gremios empresariales y de los sindicatos de obreros agrícolas, se aborda el análisis de las transformaciones que están sufriendo las organizaciones comunales y sindicales campesinas, la emergencia de nuevas expresiones organizativas en las comunidades como consecuencia de la presencia de un campesinado cada vez más mercantil y más diferenciado socialmente, así como los fenómenos que inciden para que las organizaciones campesinas estén hoy controladas por los campesinos ricos.

Pero, además, teniendo en cuenta que el país ha sido gobernado por un partido político conformado sobre la estructura sindical campesina —fundamentalmente cocalera—, este artículo también pretende aportar al conocimiento respecto a qué tipos y fracciones clasistas de campesinos conformaron el denominado “instrumento político”, para entender cómo los campesinos ricos han terminado siendo los principales beneficiarios de las políticas públicas agropecuarias orientadas al “campesinado”, y cómo su gobierno concluyó privilegiando una alianza con la gran burguesía agroindustrial sin la menor oposición de las organizaciones sindicales campesinas.

Principales cambios en la sociedad rural boliviana

La ausencia durante muchos años de información estadística basada en encuestas y censos especializados fortaleció en el país la persistencia de visiones idealizadas del mundo agrario, así como la de otras ancladas en caracterizaciones de los primeros años de la Reforma Agraria, que alentaron los planteamientos orientados a desconocer cualquier grado de transfor-

mación de la sociedad rural boliviana desde 1952 a la fecha. Para estas corrientes, por tanto, prevalecería un escenario prácticamente similar al que existía antes de la Reforma Agraria de 1953.

En nuestros textos orientados a analizar las transformaciones ocurridas en la sociedad rural boliviana (Ormachea Saavedra, 2016), señalamos que a inicios del siglo XXI esta no puede dejar de reflejar los rasgos propios de la economía combinada que caracteriza a un país capitalista atrasado como Bolivia. Sin embargo, se remarca que, a pesar de las condiciones históricas que imposibilitan el desarrollo integral del modo de producción capitalista en Bolivia, el predominio del capitalismo en el país determina que la sociedad rural no sea ajena a las presiones que ejerce sobre ella la economía de mercado, por lo que tiende a transformarse al influjo de sus leyes. Esto porque, como señala Lora (1995), “la amalgama de formas arcaicas y modernas” no se presenta “como en una confusión abigarrada, ni se trata de dos o más sociedades marchando cada una sin ninguna conexión entre sí”. No se trata entonces, siguiendo a Vitale (2000), “de una coexistencia estática o de un dualismo estructural entre ellas”.

En este sentido, para verificar si la sociedad rural boliviana ha sufrido o no cambios cualitativos, se debe comparar su composición de antes de la Reforma Agraria de 1953 —marcada por un escenario de débil desarrollo de la economía mercantil en el campo y por el predominio de la producción agrícola precapitalista— con aquella que encontramos a inicios del siglo XXI, cuyo contexto está determinado por una importante expansión de la economía mercantil en el campo y por el predominio de la producción agrícola capitalista².

La sociedad rural boliviana del período anterior a la Reforma Agraria de 1953 se caracterizaba por la presencia de medianos y grandes terratenientes que obtenían renta en trabajo y por la existencia de una masa importante de campesinos serviles. No menos relevante era la presencia de campesinos asentados en comunidades que no fueron afectadas por la presencia de la hacienda con marcados rasgos de persistencia de la economía natural o patriarcal. Existían también, en menor cuantía, pequeños productores mer-

2 Según datos del Censo Nacional Agropecuario 2013, el 90% del total de la producción agrícola del país fue producida por UPA de corte capitalista, es decir, por aquellas que producen con el concurso de fuerza de trabajo asalariada.

cantiles y arrendatarios que recurrían esporádicamente al uso de peones y jornaleros, hacendados semicapitalistas (en el sentido de que combinaban el trabajo asalariado con la obtención de renta en trabajo, sobre todo en las tierras bajas), y contadas unidades productivas agropecuarias (UPA) de corte capitalista (sobre todo en los valles y el oriente) que daban lugar a la presencia de una incipiente burguesía agraria y, por tanto, a una incipiente clase de obreros agrícolas. La mayor parte de la producción agropecuaria, sin embargo, provenía de las explotaciones agropecuarias precapitalistas, fundamentalmente de las haciendas con trabajo servil y de las comunidades campesinas patriarcales.

En contraposición a este escenario, la llamada “Revolución de 1952”, que se propuso el desarrollo capitalista del país sin lograrlo plenamente, se planteó la necesidad de transformar las relaciones sociales predominantes hasta entonces en el campo. Las bases para ello se dieron tanto a través de la revolución agraria protagonizada por los propios campesinos en las tierras altas del país, como por la Ley de Reforma Agraria de 1953. Estos hechos y las políticas agrarias desarrolladas durante los Gobiernos del período nacionalista (1952-1984), durante los Gobiernos neoliberales (1985-2005) y durante el Gobierno del MAS (2006-2019), promovieron, por distintas vías, el desarrollo de la economía mercantil en el campo y del propio capitalismo en la producción agropecuaria.

Y si bien, como lo señalamos, el capitalismo no ha logrado desarrollarse plenamente en el campo, la sociedad rural boliviana presenta una configuración social distinta de la que prevalecía antes de 1952, por las razones mencionadas a continuación.

En primer lugar, por la desaparición de los hacendados que obtenían renta en trabajo y de los campesinos siervos. Estos, al expulsar a los terratenientes de sus haciendas en las tierras altas del país, eliminaron *de facto* ambas figuras. Asimismo, la Ley de Reforma Agraria de 1953 legalizó la abolición del trabajo servil, coadyuvando así a la eliminación de esta relación social en el campo allí donde no había desaparecido por la acción directa de los campesinos siervos sublevados. En este sentido, las haciendas basadas en el trabajo servil no existen como forma predominante de producción en el campo; sin embargo, aquellas donde aún se combina el trabajo asalariado

con la obtención de renta en trabajo presentan rasgos más típicamente capitalistas que precapitalistas³.

En segundo lugar, porque se está presenciando la conversión de aquellos campesinos cuya producción agrícola y artesanal (estrechamente interrelacionada) era destinada fundamentalmente al autoconsumo (campesinos patriarcales), en simples agricultores que destinan una parte importante de su producción al mercado, dependiendo cada vez más de este para su consumo productivo y personal. Hablamos, entonces, de la transformación de los campesinos patriarcales en campesinos mercantiles.

Este nuevo tipo de campesino, si bien produce mercancías con el concurso exclusivo de fuerza de trabajo familiar, reproduciendo en consecuencia relaciones de producción precapitalistas, “en tanto elaborador de mercancías [...] no es, *eo ipso*, el residuo de una formación pre burguesa; es, por el contrario, una de las células económicas o unidades de producción propias de la sociedad burguesa. Se trata de un campesinado formado a imagen y semejanza del régimen de la economía de mercado” (Calva, 1988).

En tercer lugar, se debe señalar los procesos de diferenciación social entre el campesinado⁴. Por un lado, la expansión de los pequeños productores agrícolas capitalistas o de los campesinos ricos en toda la geografía nacional, es decir, de aquellos productores que trabajan la tierra en persona, pero con el concurso de peones y jornaleros asalariados. Entre estos se encuentran diferentes estadios de transición hacia el polo burgués: desde unidades productivas donde la fuerza de trabajo familiar es aun superior a la fuerza de trabajo asalariada y que, por tanto, mantienen rasgos más precapitalistas que capitalistas, pasando por otras donde la fuerza de trabajo familiar se distribuye por

3 En este tipo de unidades agropecuarias, el trabajo agropecuario se retribuye en salario y el trabajo servil se presenta fundamentalmente en las tareas domésticas a las que son sometidas generalmente las esposas de los trabajadores insertos en las mismas. Al respecto, véase Defensor del Pueblo, 2007.

4 Entendemos por diferenciación campesina aquel proceso que, si bien tiene como antecedente la simple diferenciación de bienes patrimoniales entre los campesinos (tierra, ganado, aperos de labranza, etc.), da finalmente curso a la presencia de clases opuestas entre los mismos como consecuencia del desarrollo del régimen capitalista y el abatimiento progresivo de la economía natural. Se trata del proceso de transición de la economía natural a la economía mercantil y de esta a la capitalista, proceso que, como señala Lenin, da curso a la formación de nuevos tipos de población en el campo, es decir, tipos que constituyen la base de la sociedad donde predominan la economía mercantil y la producción capitalista.

igual con la fuerza de trabajo asalariada, hasta unidades de producción donde la fuerza de trabajo asalariada es ya mayor a la fuerza de trabajo familiar, presentando rasgos más propiamente capitalistas. En muchas de estas explotaciones agropecuarias, la fuerza de trabajo familiar termina separándose progresivamente del trabajo directo, convirtiéndose, por tanto, en explotaciones capitalistas plenas. Como señala Calva (*op. cit.*):

a medida que el campesinado mercantil aumenta su empleo de trabajo asalariado transformándose en un pequeño capitalista, su propiedad cambia de carácter. Cuanto menor es la cuantía de su propio trabajo directamente productivo y mayor la del trabajo asalariado empleado, tanto mayor es la proporción de plusvalor retenido que deriva de la explotación de los asalariados, y tanto más se transforma el carácter de la propiedad en puramente capitalista. La propiedad basada en el propio trabajo —que tanto ensalzan los románticos— se trastoca en lo contrario; en una propiedad basada en la explotación del trabajo ajeno, en la apropiación de trabajo excedente no retribuido.

Pero la diferenciación campesina también produce procesos de descampesinización hacia el polo proletario en diferentes estadios: desde aquellos campesinos para quienes el trabajo asalariado extrapredial es solamente un pequeño complemento del ingreso que genera la producción agropecuaria independiente, hasta aquellos para quienes la venta temporal de su fuerza de trabajo para subsistir en la agricultura o en otras ramas de la economía es fundamental para la reproducción familiar. Estos últimos conforman la gran masa de campesinos pobres⁵; en determinadas circunstancias, una parte de estos

5 Para Lenin, este tipo de campesino debería ser considerado parte integrante del proletariado rural. Señala al respecto que “[...] en nuestras obras se comprende a menudo con excesiva rigidez la tesis teórica de que el capitalismo requiere un obrero libre, sin tierra. Eso es del todo justo como tendencia fundamental, pero en la agricultura el capitalismo penetra con especial lentitud y a través de formas extraordinariamente diversas. La asignación de tierra al obrero del campo se efectúa muy a menudo en interés de los propios propietarios rurales y por eso el tipo de obrero rural con nadie (es decir, con parcela) es propio de todos los países capitalistas”, lo que “no debería ser un obstáculo para que el economista lo incluya en un solo tipo de proletariado agrícola. La base jurídica de su derecho al trozo de tierra es del todo indiferente para su calificación. Bien le pertenezca la tierra en plena propiedad (como el campesino con parcela), bien se la dé únicamente en usufructo el *landlord* o el *Rittergutsbesitzer*, bien, por fin, la posea como miembro de la comunidad campesina gran rusa, la cuestión no cambia lo más mínimo. Al incluir a los campesinos pobres entre el proletariado rural no decimos nada nuevo. Esa expresión se ha utilizado ya por muchos escritores, y solo los economistas del populismo hablan con tenacidad del campesinado en general como de algo anticapitalista, cerrando los ojos al hecho de que la mayoría de los ‘campesinos ha ocupado ya un lugar del todo determinado en el sistema general de la producción capitalista, precisamente el lugar de obreros asalariados agrícolas e industriales’ [...]”.

termina, finalmente, engrosando las filas del proletariado agrícola o urbano, es decir, viviendo exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo.

En cuarto lugar, se debe remarcar la emergencia y la relevancia económica de las tres clases sociales fundamentales que corresponden al predominio de la agropecuaria capitalista en el agro: (i) la presencia de la burguesía agraria; (ii) la clase de los obreros agrícolas; (iii) la de los terratenientes que obtienen renta capitalista de la tierra, y que no tienen ninguna semejanza con los terratenientes que obtenían renta en trabajo antes de 1953.

Los procesos de diferenciación campesina

A contramano de quienes creen que el proceso de diferenciación social entre el campesinado es un fenómeno reciente, conviene señalar que ya a fines del denominado período nacionalista (1953-1984), es decir, a treinta años de ocurrida la Reforma Agraria, una parte importante del campesinado había transitado o estaba transitando el camino sin retorno de la economía natural o patriarcal a la economía mercantil y, en algunos segmentos, de la economía mercantil a la agricultura capitalista.

Al respecto, Dandler *et al.* (1987) señalaban que el campesinado “había sido integrado definitivamente a un proceso de mercantilización y monetarización, no solo como productor sino también como consumidor de bienes y servicios” y como “proveedor de fuerza de trabajo asalariada”, hechos que expresaban “procesos de diferenciación social, pauperización y proletarización” entre el campesinado.

Paz (1988), por su parte, a tiempo de demostrar, con datos del Censo Agropecuario de 1984, la orientación marcadamente mercantil de la producción campesina —cuando señalaba que los campesinos ricos destinaban el 75% de su producción al mercado, mientras que los campesinos medios y los campesinos pobres destinaban el 65% y el 60%, respectivamente—, llamaba la atención sobre los procesos de diferenciación campesina, planteando la existencia de tres tipos de explotaciones agropecuarias campesinas: las de los campesinos pobres, las de los campesinos medios y las de los campesinos ricos. Según el estudio de este

autor, las explotaciones agropecuarias de los campesinos ricos representaban el 13% del total, las explotaciones agropecuarias de los campesinos medios, el 11% y las explotaciones agropecuarias de los campesinos pobres, el 76%.

Es importante señalar que entre 1953 y 1984, mientras los campesinos pobres se concentraban fundamentalmente en las tierras altas del país a consecuencia de una reforma agraria que consolidó la pequeña parcela, desencadenando importantes procesos de pauperización en estas regiones, los campesinos ricos o pequeños productores agrícolas capitalistas que emergieron en este período lo hicieron fundamentalmente en las zonas de colonización, donde se desarrollaron cultivos destinados al mercado interno y externo (café, cacao, arroz, caña de azúcar, algodón y frutales, principalmente).

Los procesos de colonización de las tierras bajas del país, que se iniciaron a mediados del decenio de 1950, obedecían al objetivo estatal mayor de lograr una agricultura orientada a abastecer el mercado interno de productos agrícolas, generar materias primas para una industria básica de alimentos y fortalecer las exportaciones de productos agrícolas tropicales. En este sentido, el traslado de campesinos andinos a estas zonas tuvo el objetivo de contar con productores agropecuarios mercantiles capaces de coadyuvar —junto con la mediana y la gran empresa agropecuaria capitalista— a estos fines, así como lograr el abastecimiento de fuerza de trabajo dispuesta a asalariarse en zonas de expansión de la agricultura capitalista, como el departamento de Santa Cruz.

Tanto Méndez y Loza (1980) para el caso de las zonas de colonización en el Alto Beni, como Salazar Ortuño (2008) para el caso del trópico de Cochabamba, y Reye (1985), Bojanic (1985), Maxwel y Pozo (1981) y Thiele (1990) para el de las zonas de colonización en Santa Cruz, señalan el carácter marcadamente mercantil que caracterizaba a los colonizadores a mediados de los años de 1980, así como los procesos de diferenciación campesina entre ellos.

Si bien la Reforma Agraria de 1953 sentó las bases para el desarrollo de los pequeños productores agrícolas capitalistas, estos encontraron el escenario adecuado para un mayor desarrollo sobre todo a partir del período neoliberal. Una parte del campesinado logró desarrollar cultivos mercantiles más rentables y/o incorporar innovaciones tecnológicas enfrentando la política de apertura comercial en mejores condiciones, fundamentalmente en las

antiguas zonas de colonización, donde podían acceder a una mayor cantidad de tierras, a cierta infraestructura y a servicios agrarios de diferente índole, principalmente en el caso del departamento de Santa Cruz.

Pero también las políticas neoliberales depauperaron a una masa importante de campesinos —sobre todo andinos— que, al no poder competir con los productos agrícolas importados a bajos precios, tuvieron que dejar definitivamente el campo o permanecer en este en una situación en la que su participación en el mercado como oferentes de bienes agrícolas perdería importancia, pero ganaría la de oferentes de fuerza de trabajo temporal, es decir, de campesinos pobres.

El Gobierno del MAS, por su parte, no cambió la política neoliberal de apertura comercial irrestricta; se continuó con la importación de productos agropecuarios para, fundamentalmente, lograr la estabilidad de los precios de la canasta familiar, ahondando los procesos de diferenciación campesina.

Por otro lado, promovió el desarrollo de programas y proyectos de desarrollo agropecuario con una serie de condiciones —entre ellas, el crédito con garantías prendarias reales (maquinarias, casa y otros)— que solo podían cumplir los empresarios agrícolas y los campesinos ricos (al respecto, véase Ormachea Saavedra, 2011a), beneficiando ampliamente a ambos grupos sociales con los importantes recursos canalizados a través de la inversión pública

En este escenario, los campesinos pobres, ante la imposibilidad de mejorar sus condiciones productivas agropecuarias por las condicionantes de los planes y proyectos gubernamentales, encontraron más bien oportunidades de trabajo asalariado temporal desprovisto de toda protección laboral, tanto en las explotaciones agropecuarias empresariales y de los campesinos ricos en expansión, como en otras ramas de la economía, a consecuencia de la importante inversión pública en construcción de infraestructura en el área rural (fundamentalmente carreteras), y al crecimiento de la minería cooperativizada. Estos sectores recurrieron a la explotación masiva de fuerza de trabajo asalariada de origen campesino (al respecto, véase Salazar Carrasco y Jiménez Zamora, 2018).

Principales transformaciones en las organizaciones agrarias

La desaparición de determinadas clases sociales, así como la emergencia de otras a consecuencia de las transformaciones que se originaron en 1953, ha implicado, por tanto, la desaparición de determinados tipos de organizaciones agrarias, la transformación de otras y la emergencia de nuevas, como veremos a continuación.

Emergencia de gremios agroempresariales y sindicatos de obreros agrícolas

La abolición del sistema de hacienda llevó, como no podía ser de otra manera, a la desaparición de las organizaciones gremiales que velaban por los intereses de los hacendados que extraían renta en trabajo y que tenían una influencia decisiva en las determinaciones que, en el ámbito de las políticas agropecuarias, tomaban los distintos Gobiernos que representaban los intereses de la “feudal-burguesía”, clase dominante que ejerció el poder económico y político hasta abril de 1952.

La Ley de Reforma Agraria de 1953 legalizó, por un lado, la supresión de las relaciones sociales basadas en la prestación de servicios personales en el campo previamente ejecutada por los propios campesinos siervos en las regiones de los valles y el Altiplano, convirtiéndolos en propietarios parcelarios de la tierra. Pero promovió también el desarrollo de una agropecuaria capitalista, a través de la transformación de buena parte de haciendas agrícolas y ganaderas del oriente del país en empresas agropecuarias capitalistas.

La transformación de estas haciendas —que en realidad ya combinaban la renta en trabajo con el trabajo asalariado— en empresas capitalistas, así como la posterior emergencia de nuevas empresas agropecuarias, dio lugar a la aparición de gremios empresariales aglutinados a partir del desarrollo de cultivos específicos (caña de azúcar, algodón, oleaginosas, etc.) o de rubros específicos (ganadería bovina de carne, ganadería de leche, producción porcina, etc.) aglutinados en asociaciones, federaciones o cámaras departamentales —como la poderosa Cámara Agropecuaria del Oriente, la CAO— que han tenido —y continúan teniendo, al margen de su

presencia coyuntural o no en los distintos Gobiernos— una influencia decisiva en la orientación de las políticas públicas agropecuarias.

Estas organizaciones agroempresariales, que son controladas por los medianos y grandes productores, aglutinan también a campesinos mercantiles y a campesinos ricos. La adscripción de estos últimos a este tipo de gremios obedece a que brindan una serie de servicios de apoyo a las actividades productivas de sus afiliados.

El poder económico de la burguesía agropecuaria se expresa en la concentración de las mejores tierras para la producción agropecuaria (poder que el Gobierno del MAS nunca puso en discusión) y en su relevancia en la producción agropecuaria tanto para el mercado interno como para la exportación.

Sobre la base de este poder, y como lo hemos señalado en varios textos, los gremios agroempresariales desplegaron desde 2006 una serie de demandas que, finalmente, se convirtieron en las principales políticas agropecuarias del gobierno de Evo Morales (véase Ormachea Saavedra, 2018b). Estas políticas iban desde la constitucionalización de la concentración de tierras en manos de los grandes propietarios, pasando por el perdonazo a desbosques ilegales, la ampliación del plazo para la verificación de la función económica de la tierra y la aprobación de normas que favorecen la ampliación de la frontera agrícola para la producción de biocombustibles para el mercado interno y para el desarrollo de una ganadería bovina orientada a la exportación de carne.

Sin embargo, debe resaltarse que la apertura del mercado interno para la producción de los biocombustibles, con el objetivo de asegurar las ganancias agroempresariales en un contexto internacional sin mayores perspectivas de incremento de precios de los productos agrícolas, así como la aprobación de nuevos eventos para la producción de transgénicos en los cultivos de soya, demostraron el poder que estos gremios ejercen, pues obligaron al Gobierno del MAS a abandonar su discurso contrario a estas prácticas productivas, tan demagógicamente desplegado hasta ese momento.

Pero el desarrollo de la agropecuaria capitalista —inicialmente asentada en tierras bajas— implicó, a la vez, la emergencia de la clase de los obreros agrícolas, conformada tanto por proletarios *strictu sensu*, como por una gama de campesinos pobres en vías de proletarización que, por tal condición, se ven obligados a vender su fuerza de trabajo temporalmente en las explotaciones agropecuarias de corte capitalista.

Los datos del último Censo Agropecuario, del año 2013, nos indican que las UPA que contratan fuerza de trabajo asalariada están presentes en todas las regiones del país y en todos los cultivos y rubros. Por ello, la demanda de fuerza de trabajo asalariada para la producción agropecuaria es ya mayoritaria en relación a la demanda de fuerza de trabajo no remunerada (el 54,1% de la demanda total).

Por otro lado, es importante señalar que el 65,2% de la producción agrícola proviene de explotaciones agropecuarias que hacen uso exclusivo de fuerza de trabajo asalariada (es decir, plenamente capitalistas), que el 24,8% lo hacen de explotaciones agropecuarias que combinan el uso de fuerza de trabajo asalariada con fuerza de trabajo no remunerada (con fuerte presencia de campesinos ricos), y que solo el 10% de la producción proviene de unidades agropecuarias que hacen uso exclusivo de fuerza de trabajo no remunerada, es decir, campesinas.

Similar situación puede observarse en el caso de la producción bovina de carne y leche, así como en la porcina y de pollos (véase Ormachea Saavedra, 2018a). En este sentido, es posible afirmar que la mayor parte de la producción agropecuaria del país se basa en la contratación de trabajadores asalariados y no en el trabajo campesino. Pese a estos datos, los idealizadores del campesinado siguen planteando, sin ningún respaldo estadístico, que estos todavía generan la mayor parte de la producción agropecuaria del país.

Sin embargo, y pese a su importancia económica, los trabajadores asalariados del campo, compuestos mayoritariamente por obreros agrícolas temporales, venden su fuerza de trabajo en diferentes fases culturales, tanto a empresas agropecuarias como a explotaciones agropecuarias que pertenecen a campesinos ricos, en condiciones de extrema sobreexplotación.

Generalmente son trabajadores a destajo, por lo que tienden a desarrollar largas e intensas jornadas de trabajo, percibiendo bajos salarios, en condiciones de alojamiento extremadamente precarias y sin acceso a servicios como salud, debido a su estado de desprotección laboral y social. Como se sabe, la Ley General del Trabajo excluye al “trabajo agrícola” de su ámbito de aplicación, con lo que excluye de hecho a los obreros agrícolas.

Las organizaciones sindicales de obreros agrícolas aparecieron a fines de los años setenta, en el caso de los cosechadores de algodón, y a principios de los ochenta, en el caso de los zafreros de la caña de azúcar, es decir, en los dos cultivos más relevantes de la producción agrícola capitalista de Santa Cruz en esa época. Estas organizaciones lograron entre 1983 y 1984 —juntamente con los zafreros de la región de Bermejo, Tarija— arrancarle al Gobierno de entonces su incorporación a la Ley General del Trabajo a través de una disposición especial. Después de un par de años durante los cuales se logró —mediante la firma de un convenio colectivo— arrancar y ejercer varios derechos, muy pronto hizo crisis el modelo estatal iniciado en 1952, y se dio paso al denominado modelo neoliberal, que desconoció en los hechos los derechos laborales conquistados por estos trabajadores.

El desarrollo de la agricultura capitalista en otros cultivos —como las oleaginosas— y en otras regiones del país, que se dio con el advenimiento del régimen neoliberal, no estuvo acompañado por la emergencia de organizaciones de obreros agrícolas. La ausencia de sindicatos de obreros agrícolas fue también una constante durante el Gobierno del MAS, que se opuso a la incorporación de todos los trabajadores asalariados del campo a los beneficios de la Ley General del Trabajo, demanda planteada por los obreros del algodón y la caña de azúcar desde fines de los años setenta.

Esta posición gubernamental no solo se explica por la persistencia de políticas laborales orientadas, en general, a favorecer al capital, sino también, y fundamentalmente en este caso específico, porque el propio “instrumento político” fue conformado —como veremos más adelante— por los campesinos ricos —entre ellos los cocalleros del trópico de Cochabamba—, que tuvieron una influencia importante en el Órgano Ejecutivo y que se opusieron sistemáticamente a esta reivindicación.

La narrativa orientada a mostrar una sociedad rural en la que no existen relaciones capitalistas de producción en el campo o que estas son solo una costra en el sector agropecuario, así como aquella orientada a sostener que existiría una masa importante de campesinos socialmente homogéneos, invisibilizan la presencia de los trabajadores asalariados del campo y su situación de sobreexplotación. Las posiciones orientadas a presentar al campesinado como una clase social homogénea ocultan los procesos de diferenciación campesina y la presencia de los campesinos ricos en las direcciones sindicales; en los hechos, estos tienen y defienden intereses más próximos a los de la burguesía agropecuaria que a los de los obreros agrícolas asalariados.

El peso de los obreros agrícolas que combinaban el trabajo asalariado en la agricultura en la caña y/o el algodón en Santa Cruz o Bermejo durante una parte del año con el trabajo independiente campesino otra parte del año, tuvo una influencia decisiva para que las organizaciones sindicales de estos trabajadores asalariados se afiliaran tanto a la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) como a la Central Obrera Boliviana (COB), pero con una participación orgánica activa en la primera.

Esta situación sigue planteando una serie de contradicciones y conflictos, pues en la CSUTCB están presentes los campesinos ricos, es decir, sus propios patrones, que son los primeros en oponerse a las reivindicaciones de sus “peones”, como con tanta naturalidad llaman a los obreros agrícolas. Por ello, y en función de recuperar poder y voz, los obreros agrícolas están obligados a organizarse de manera independiente y a participar activamente en la vida orgánica de las centrales obreras del país.

Principales cambios en las organizaciones campesinas

Como ya lo hemos señalado, en la sociedad rural anterior a la Reforma Agraria estaban presentes tanto los campesinos patriarcales o de autoconsumo asentados en las comunidades originarias o de *ayllu*, como los campesinos siervos o colonos atados a la hacienda basada en la extracción de renta en trabajo. En las primeras era posible advertir la existencia de verdaderos gobiernos comunales que —por la persistencia de una economía marcadamente natural— definían todos los aspectos de la vida económica, social y cultural de sus habitantes.

Por su parte, los campesinos siervos organizaron sindicatos para reivindicar una serie de derechos orientados a romper con su condición. A partir de la lucha por la tierra, que concluyó con la eliminación del sistema de haciendas por la acción directa de los propios campesinos en valles y Altiplano, y que precipitó la dictación del decreto de Reforma Agraria, el sindicalismo campesino se generalizó en estas regiones (incluso en áreas de comunidades tradicionales o de *ayllus*) como instrumento de defensa —incluso armada— de la propiedad de la tierra. En este sentido, Iriarte (1980) sostiene que el sindicato campesino vino a ser “una forma de organización más modernizada de la comunidad originaria”, pues muchas veces, bajo el nombre de sindicato, “se esconde la organización comunitaria tradicional”.

Consolidado el proceso de acceso a la tierra, los sindicatos fueron estructurándose progresivamente, como gobiernos locales o como instrumentos de interlocución con las instituciones del Estado.

Ahora bien, aunque a principios del siglo XXI en las comunidades campesinas todavía se practica, en mayor o menor medida, una serie de usos y costumbres heredados de las comunidades patriarcales o de *ayllu*, es indudable que el gobierno ejercido sobre el acceso y uso de la tierra y la producción son las variables centrales a tomar en cuenta a tiempo de indagar respecto a la cohesión o la desestructuración que estas puedan presentar.

En general, la producción agrícola en las comunidades patriarcales se organizaba en un sistema de mantos o *aynoqas*, en correspondencia con su fuerte carácter de autoconsumo, y en el que cada una de las familias usufructuaba privadamente una o varias parcelas que les eran concedidas en asambleas comunales. Además, en estas asambleas se acordaba el tipo de producción a realizarse, las tierras que debían entrar en descanso y otros aspectos vinculados a la producción agrícola o pecuaria de interés común. En otras palabras, el gobierno comunal decidía dónde, cuándo, cómo y cuánto producir a objeto de satisfacer las necesidades de autoconsumo de su población.

Con la paulatina transformación de los productores patriarcales en productores mercantiles, las decisiones del ámbito productivo, que antes incumbían al colectivo comunal, pasaron progresivamente a manos de cada fa-

milia, la que, guiada ya por las señales del mercado, decide dónde, cuándo, cuánto y cómo producir, resquebrajándose de esta manera el sistema comunal de regulación de los recursos territoriales.

Y si bien usos y costumbres —como el *ayni* y la *minka*— perduran en algunas zonas, aunque muy debilitados por las asimetrías existentes fundamentalmente en el plano patrimonial, y se ha vuelto común la tendencia de suplir obligaciones comunales con contribuciones monetarias, lo cierto es que todavía persiste la asamblea o gobierno comunal o sindical. Sin embargo, tal gobierno no tiene ya tuición sobre la “gestión económica” del territorio y de sus habitantes, por lo que se circunscribe, cada vez más, a decisiones en otras esferas de la vida social.

La emergencia de las organizaciones de pequeños productores

La transformación del campesino patriarcal en campesino mercantil implica una cada vez mayor especialización de la producción en determinados cultivos orientados al mercado. Esto ha traído la aparición de una serie de organizaciones de pequeños productores de rubros específicos dentro de las comunidades campesinas que, poco a poco, van minando el rol del sindicato o gobierno comunal en el ámbito de la producción agropecuaria.

Estas organizaciones gremiales vienen adquiriendo, desde hace varios años, una importante capacidad de representar los intereses de los campesinos más mercantilizados o de los campesinos ricos, que por esta vía asociativa encuentran el acceso a servicios técnicos y financieros a los que generalmente no pueden acceder mediante el sindicato comunal agrario; entre ellos, “la venta de insumos (incluyendo productos veterinarios, la provisión de semilla certificada y plantines), servicios de acopio para vender en el mercado doméstico o para la exportación, ayuda con los trámites para sacar créditos y servicios de asistencia técnica” (Fernández, Pacheco y Schulze, 1991).

Una demostración de la emergencia e importancia de estas organizaciones gremiales en las comunidades campesinas son las denominadas “organizaciones económicas campesinas” (OECAS). Para la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas de Bolivia (CIOEC-B), fundada en 1990, estas organizaciones “constituyen para los pequeños productores rurales una estrategia para enfrentar de manera conjunta las condiciones de pro-

ducción y comercialización en el contexto de una economía de mercado”, desarrollando “estrategias e instrumentos para actuar y negociar como contraparte de los gobiernos locales, prefectura o del Gobierno nacional en el desarrollo económico” (CIOEC-B, 2008).

Los ámbitos de apoyo de la CIOEC-B a sus afiliados abarcan aspectos relacionados a contabilidad, desarrollo y monitoreo de proyectos, desarrollo organizacional, asesoramiento jurídico, desarrollo comercial y gestora de negocios, entre otros. Es decir, una serie de servicios gremiales similares a los que brindan los gremios agroempresariales de Santa Cruz a sus afiliados.

Según el 1er Censo Nacional de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas Originarias, realizado en 2008, en el país existían 777 OECAS, la mayor parte de las cuales correspondía a aquellas de carácter agrícola (61,1%) y pecuario (23,8%); el resto eran organizaciones dedicadas a la recolección de productos forestales no maderables (castaña), artesanía, así como turismo y servicios. Estas organizaciones están presentes en todos los departamentos del país, pero con una mayor concentración en el Altiplano (52,2%) y los valles (34,4%) (CIOEC-B, 2008).

Cabe destacar que un estudio sobre las características de estas organizaciones considera que los productores campesinos con mayor participación en las OECAS son “los más pudientes de las comunidades, son los que tienen una mayor capacidad de producir y dedicarse solo a un rubro” (Muñoz *et al.*, 2002). Estos son, ni duda cabe, los campesinos más mercantilizados y los campesinos ricos.

Se debe recordar que la importancia de un campesinado cada vez más mercantilizado fue reconocida por la propia CSUTCB hacia 1984. A tiempo de aprobar la Ley Agraria Fundamental, esta Confederación conformó la Corporación Agropecuaria Campesina (CORACA) como empresa de propiedad social autogestionaria dependiente de la CSUTCB y que se planteaba, entre otras cosas: (i) promover y ejecutar políticas de financiamiento y crédito; (ii) proveer insumos, semillas, herramientas y maquinaria; (iii) brindar asesoramiento, asistencia técnica y administrativa; (iv) brindar servicios de acopio, almacenamiento, transporte y distribución de productos, comercialización, entre los principales (CORACA, 1989).

Esta iniciativa, en su implementación, afrontó una serie de problemas que determinaron su fracaso. Sin embargo, la misma expresaba las demandas de un campesinado cada vez más mercantilizado que, a inicios del siglo XXI, está accediendo a todos estos servicios por fuera de sus organizaciones sindicales, es decir, por la vía de su participación en gremios de productores especializados, muchos de ellos dominados por los medianos y grandes empresarios.

Los residentes y el control de las organizaciones sindicales campesinas

Como se sabe, los procesos de migración definitiva han dado lugar a la existencia de los llamados “residentes”; es decir, personas que residen habitualmente en lugares distintos a la comunidad de origen, pero que mantienen aún una vinculación comunal a partir de la propiedad de la tierra, lo que está provocando cambios significativos en el control de las organizaciones sindicales campesinas, fundamentalmente en los niveles que corresponden a la estructura superior de la pirámide sindical.

En nuestro estudio acerca del desarrollo de la producción capitalista de quinua en el Altiplano Sur, comprobamos cómo el retorno puntual de los denominados residentes para el cultivo de la quinua no reproduce de ninguna manera una producción campesina en las comunidades de origen. Por el contrario, los residentes tienden más bien a recrear y fortalecer aún más las relaciones capitalistas predominantes que se han desarrollado en la producción de quinua desde el momento en que, justamente porque no residen habitualmente en la comunidad, contratan sistemáticamente peones o jornaleros para las distintas fases culturales (Ormachea y Ramírez, 2013).

Estos residentes y los campesinos ricos asentados en las comunidades van influyendo en los usos y costumbres de las comunidades, incorporando una serie de normas que corresponden a una producción agropecuaria cada vez más mercantil y, en muchos casos, capitalista. Así, hoy es posible encontrar, por ejemplo, “normas” relativas al uso de tractores y a establecer jornales para los peones (*op. cit.*).

Es importante señalar que los residentes son generalmente personas que, en sus lugares de residencia habitual (generalmente las ciudades), desempe-

ñan otras actividades económicas. Muchos de ellos son microempresarios o medianos y grandes empresarios en rubros como el transporte, el comercio y la industria manufacturera. Debido a que cuentan con los recursos económicos suficientes como para ejercer cargos *ad honorem*, son quienes generalmente copan las direcciones en las subcentrales, centrales, federaciones y confederaciones campesinas. No es casual que una parte importante de los dirigentes “campesinos” resida habitualmente en las ciudades.

En este escenario, la mayor parte de los campesinos del país, es decir, los campesinos pobres, van perdiendo cada vez más peso en sus organizaciones sindicales, quedando, por tanto, sin canales de expresión de sus demandas y reivindicaciones.

Las organizaciones sindicales de los colonizadores (interculturales) en Santa Cruz y su relación con los gremios agroempresariales

Como señala Suárez (Suárez, Camburn y Crespo, 2010), los colonizadores, hoy llamados campesinos interculturales, se organizaban en grupos de campesinos denominados “sindicatos” incluso antes de su traslado a su nuevo destino; es decir, se organizaban para solicitar y realizar trámites de acceso a la tierra. Una vez asentados, el sindicato, a través de sus cuerpos directivos, cumplía generalmente tareas destinadas a obtener una serie de servicios (salud, educación, caminos) y a regular aspectos internos de las nuevas comunidades (linderos y otros temas).

Sin embargo, en la medida en que fueron consolidándose como productores cada vez más especializados, fueron conformando sus propios gremios de productores o adhiriéndose a otros ya existentes, dirigidos por medianos y grandes productores, a objeto de acceder a una serie de servicios que requiere su nueva condición de campesinos mercantiles o de campesinos ricos: asistencia técnica, acceso a insumos, maquinaria, créditos, etcétera.

En este sentido, al menos en Santa Cruz, una buena parte de los campesinos están afiliados tanto a sus sindicatos comunales como a las asociaciones o federaciones de productores especializados (soya, caña de azúcar, etc.), que están dominadas por medianos y grandes empresarios. De esta manera dichos campesinos —generalmente campesinos ricos— tienen una influencia

importante en sus comunidades y una relación estrecha con la burguesía agraria, con la cual comparten una serie de demandas forjadas a partir de intereses comunes.

Por ello no ha sido casual que, además de las organizaciones matrices del mundo sindical campesino, hayan sido fundamentalmente las organizaciones campesinas o de pequeños productores del departamento de Santa Cruz las que hayan exigido el cumplimiento de las demandas de los gremios agroindustriales para la producción de biocombustibles y el uso de transgénicos para varios cultivos (al respecto, véase Ormachea Saavedra, 2018a). De esta manera, constatamos que una demanda agroempresarial fue presentada por los campesinos ricos y por el propio Gobierno como demanda “campesina”.

El “instrumento político” de los campesinos ricos

Si bien, como señala Lora (1989), la naturaleza de clase de las organizaciones políticas se define por su programa, es decir por el tipo de sociedad que proponen, la conformación del MAS-IPSP como instrumento político de las organizaciones sindicales campesinas y el proceso de diferenciación campesina existente invitan a señalar qué fracción de clase del campesinado conformó esta organización política y qué fracción campesina gobernó el país en estos últimos trece años.

La literatura relacionada con la emergencia del MAS señala al VI Congreso de la CSUTCB, llevado a cabo en 1994, como el escenario donde esta organización decide conformar su propio “instrumento político”.

En marzo de 1995 —fecha en la que se realiza en Santa Cruz el Congreso Tierra, Territorio e Instrumento Político, con la participación de la CSUTCB, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa (FNMCB-BS) y la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia y la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB)— se funda el “instrumento político” denominado Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP) que, al cabo de unos años, y bajo la dirección de los cocaleros del trópico de Cochabamba, terminaría

adoptando la sigla MAS-IPSP (Movimiento al Socialismo-Instrumento por la Soberanía de los Pueblos).

Como señala Zuazo (2009), el sindicalismo cocalero asentado en el trópico de Cochabamba ha sido —y sigue siendo— “la vanguardia” del “instrumento político”; en este sentido, no es casual que Evo Morales haya desempeñado paralelamente, durante sus trece años de Gobierno, el cargo de presidente del Estado y el de presidente de las seis federaciones del trópico de Cochabamba.

Tal como otros autores que niegan la diferenciación social entre el campesinado boliviano, Stefanoni y Do Alto (2006) plantean que la producción de coca, “por ser rentable en pequeñas parcelas” y porque “su proceso productivo y comercial no genera una gran diferenciación social [...], favorece la estructuración de comunidades de pequeños productores que comparten el trabajo a través de la figura del *ayni* (intercambios de trabajo a bienes)”.

Veamos si estas afirmaciones destinadas a ocultar la diferenciación campesina entre los productores cocaleros del trópico de Cochabamba son evidentes, y si es que se puede calificar a estos como campesinos *strictu sensu*.

Si bien no contamos con datos desagregados por departamento, los datos del último Censo Nacional Agropecuario nos revelan que, de un total de 17.750 toneladas métricas de producción de coca obtenidas en la gestión agrícola 2012/2013⁶, unas 4.397 toneladas métricas (24,8%) corresponden a explotaciones agropecuarias típicamente capitalistas, pues producen exclusivamente con fuerza de trabajo asalariada. Además, 6.055 toneladas métricas, que representan el 34,1% del total de la producción de este cultivo, provienen de UPA que combinan el trabajo asalariado con el trabajo no remunerado, en las que muy posiblemente tengan un peso importante los campesinos ricos o pequeños productores capitalistas. En este sentido, las 7.298 toneladas métricas restantes, que significan el 46,3% del total de la producción de coca, provienen de explotaciones que hacen uso exclusivo de fuerza de trabajo no remunerada, es decir, son explotaciones campesinas.

⁶ Este es el dato captado por el Censo Agropecuario, pues según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en 2013 la producción potencial de hoja de coca a nivel nacional fue estimada en 36.300 toneladas.

Ahora bien, una aproximación territorial con base en la misma fuente estadística nos permitirá observar la importancia de la expansión de las relaciones capitalistas de producción en las zonas cocaleras del departamento de Cochabamba. En este departamento existen 81.837 UPA que contratan trabajo asalariado, y de este total, 45.946 UPA, es decir el 56,1%, se concentran en las cuatro provincias autorizadas para la producción de coca (Chapare, Carrasco, Tiraque y Ayopaya). Por otro lado, estas 45.946 explotaciones agropecuarias concentran el 49,1% del total de la demanda de fuerza de trabajo agropecuaria asalariada del departamento.

Estos datos confirman las evidencias cualitativas que existían sobre el tema, pero que no se quería reconocer: que una parte importante de los productores de coca o son capitalistas plenos —pues ya han dejado de ser productores directos y lo hacen con el concurso exclusivo de fuerza de trabajo asalariada— o son pequeños capitalistas, es decir, productores directos que, sin embargo, contratan también fuerza de trabajo asalariada. Como se sabe, una parte de esta fuerza de trabajo asalariada proviene de campesinos pobres de otras provincias del departamento de Cochabamba, en tanto que otra proporción son campesinos pobres de las propias zonas cocaleras que se ven obligados a vender temporalmente su fuerza de trabajo a este tipo de cocaleros, fundamentalmente en las épocas de cosecha, que se caracterizan por su alta demanda de trabajadores. Así, por ejemplo, los indígenas del Polígono 7 del TIPNIS (yuracarés, moxeños y tsimanés), a raíz del conflicto por la construcción de la carretera propuesta por el Gobierno del MAS, señalaban que los cocaleros que ya habían ingresado a su territorio los convertían en sus peones para las faenas de cosecha de la coca (al respecto, véase Ormachea Saavedra, 2011b).

El propio Evo Morales, en una declaración en ocasión de una reunión técnica antidroga de carácter internacional llevada a cabo en Santa Cruz en diciembre de 2018, daba a entender que la coca ya solo es producida por los peones de los dueños de los catos, porque estos se habrían dedicado a la producción de alimentos (plátano, piña, pescado). Si esto es así, los dueños de los cicales se habrían ya separado de la producción directa de este cultivo, convirtiéndose, por tanto, en productores capitalistas plenos de la “hoja sagrada” (Página Siete, 12/12/2018).

Pero los dueños de cicales no solo producen coca, sino otros cultivos, también con fuerza de trabajo asalariada. En ocasión de la posesión de su gabinete

ministerial en enero de 2010, Evo Morales dio un discurso a través del cual nos hace conocer, por voz propia, su condición de pequeño productor capitalista o campesino rico cuando residía en el Chapare y fungía como principal dirigente de los productores de coca.

En su discurso señalaba que:

De Orinoca he ido al Chapare a sobrevivir. Es trabajar y trabajar. *Cocinar y cocinar para los peones*. Que las nuevas generaciones piensan que yo solo he llegado como político y otros dirigentes ya un poquito más antiguos dicen que yo solamente he nacido como dirigente sindical. Nadie se acuerda de que he trabajado como diez años. Y en algún momento comentaba públicamente: “Yo mismo no me creo hasta ahora cómo he hecho”.

En mi chaco, especialmente en el sindicato Murillo, les cuento algo: *a las seis de la mañana tenía el desayuno para unos quince o veinte peones*. Además de eso, almuerzo preparado. A qué hora me hubiera levantado, no sé, pero calculando, no tenía tampoco reloj. Peleando con la mosca, zancudo, peleando con la leña para cocinar, peleando con la cebolla, que la cebolla me hacía llorar. Pero tenía mi desayuno y almuerzo. *A las seis de la mañana los peones se levantaban; además de eso, llegaban algunos. Desayunar hasta las 7, ir al lugar de trabajo, pijchar hasta las 8 y empezar a trabajar, entrar a trabajar juntos la cosecha de arroz*.

Llega las 12, la hora del almuerzo, hay que salir, hay que servir comida. Otra vez pijchar, entrar a trabajar. *Más bien, a las 4 de la tarde me venía con un peón para que me ayude a cocinar la cena*. Cenamos, empezar a trillar el arroz... *Ya a las ocho, nueve, ya todos los peones trillaron. Empezar a medir: una lata para el peón, tres latas para el dueño*. Eso dura hasta las doce, once, doce. Al día siguiente otra vez a las seis de la mañana tiene que estar el desayuno y el almuerzo.

Es decir, quiero que sepan compañeras y compañeros, no es que recientemente llegando al Palacio tratamos de madrugar y madrugar. Llegué al Chapare a trabajar, a sobrevivir, a tratar de mejorar la economía. Y eso la nueva generación, la juventud, no conoce. Piensan que Evo ha llegado ahí como político, como dirigente sindical; no (Transcripción del discurso de Evo Morales en Palacio de Gobierno el 23/01/2010. El resaltado es nuestro).

La “vanguardia” del instrumento político y los beneficios recibidos

Como se conoce, la ley N° 1008, Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, de 19 de julio de 1988, permitía producir coca en una extensión de 12.000 hectáreas cultivadas en los Yungas de La Paz, considerando, por tanto, ilegal la coca producida en el Chapare. Desde ya, la ley N° 906, Ley General de la Coca, de 8 de marzo de 2017, establece 22.000 hectáreas de coca, legalizando el cultivo de 7.700 hectáreas en el Chapare y 14.300 hectáreas en los Yungas de La Paz, situación que trajo una serie de conflictos entre los cocaleros de ambas regiones y que concluyó con un rompimiento del movimiento cocalero paceño con el gobierno de Evo Morales.

Karl Hoffmann, docente universitario de la Universidad Mayor de San Simón, sostiene que los cocaleros del país lograron generar entre 2006 y 2015 alrededor de 3.200 millones de dólares (unos 320 millones de dólares anuales), cifra que, señala, es “muy similar a la que se maneja en la agroindustria cruceña, una de las fracciones mejor posicionadas económicamente en el país”⁷.

Julio Linares, por su parte, con base en datos del Sistema de Gestión Pública (SIGEP) del Ministerio de Economía y Finanzas, constata que cuatro de los diez municipios más favorecidos por el programa “Bolivia Cambia, Evo Cumple” son parte del circuito cocalero del departamento de Cochabamba (Villa Tunari, Shinaota, Puerto Villarroel y Sacaba). Así, por ejemplo, mientras que el municipio de Villa Tunari presenta entre 2013 y 2018 una inversión per cápita de 6.311,60 bolivianos y Puerto Villarroel una de 3.106,20 bolivianos, municipios como El Alto, Oruro y Potosí presentan en este mismo período una inversión per cápita de 296,5 bolivianos, 550,3 bolivianos y 710,8 bolivianos, respectivamente⁸.

Prada Alcoreza, en su artículo denominado “La República del Chapare”, sostiene —con base en un trabajo de investigación periodística que utiliza información del Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas (SEDEM)—

7 *Los Tiempos Digital*, “La polémica Ley General de la Coca y sus efectos en Bolivia. Entrevista con Karl Hoffmann”. Disponible en: <https://lostiemposdigital.atavist.com/ley-coca-bolivia>

8 *Página Siete* (27/08/2019). “Tres municipios de Chapare, los que más dinero recibieron del Evo Cumple”. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/economia/2019/8/27/tres-municipios-de-chapare-los-que-mas-dinero-recibieron-del-evo-cumple-228838.html>

“que del 100% de los emprendimientos estatales que lleva adelante el gobierno de Evo Morales, más de la mitad se encuentran en el trópico cochabambino”. Entre ellos, el aeropuerto internacional de Chimoré, la planta termoeléctrica de Entre Ríos, la planta de procesamiento de leche de Ivirgarzama, las plantas de procesamiento de cítricos en Villa Tunari y en Valle Sacta, la fábrica de papeles Papelbol en Villa Tunari y la planta de amoníaco y urea asentada en Bulu Bulu⁹.

Sin embargo, Prada Alcoreza plantea que todas estas inversiones, presentadas por el Gobierno como base de la industrialización del país, pretenden hacer olvidar que “la economía del Chapare se estructura fundamentalmente sobre la base de la economía de la coca, economía que participa de los circuitos de la economía política de la cocaína”, y que reporta importantes ingresos como consecuencia de la industrialización de este cultivo.

A manera de conclusiones

La cada vez más acentuada política pública agropecuaria, orientada a favorecer los intereses de la burguesía agroindustrial, y la explícita alianza entre esta clase social y el Gobierno del MAS, que se concretizaron con el apoyo de las organizaciones sindicales campesinas que forman parte del denominado “instrumento político”, ha llamado la atención de analistas e investigadores del país y del extranjero, que creían que el gobierno de Evo Morales se encaminaba —por el origen de su organización partidaria— a potenciar la denominada “economía comunitaria campesina”, en desmedro de la economía privada agroempresarial.

Este apoyo de las organizaciones sindicales campesinas a la alianza del MAS con la burguesía agraria —que se hizo mucho más visible en la campaña electoral de 2019, durante la cual el Gobierno no se cansó de jurar fidelidad al denominado “modelo cruceño de desarrollo”— es analizado generalmente desde la perspectiva de la cooptación gubernamental de las direcciones sindicales campesinas.

9 Raúl Prada Alcoreza, “La República del Chapare”, en: *Bolpress* de 15/02/2018. Disponible en: <https://www.bolpress.com/2018/02/15/la-republica-del-chapare/>

Desde nuestro punto de vista, el comportamiento de las organizaciones sindicales campesinas que aparecen defendiendo abiertamente la agenda agroempresarial no puede ser atribuido únicamente a una política de cooptación, pues no se puede olvidar que fueron las propias organizaciones campesinas —fundamentalmente las cocaleras— las que conformaron su “instrumento político”, cuya estructura orgánica sigue siendo, en lo fundamental, la estructura sindical campesina (al respecto, véase Zuazo, 2009).

Y si bien los diferentes trabajos del CEDLA en relación a la orientación de las políticas públicas señalaron, desde los primeros años del Gobierno del MAS, que este partido terminaría beneficiando abiertamente a la burguesía agraria, pues expresaba la imposibilidad de que el campesinado lleve a cabo una política independiente, también señalaban y remarcaban que el MAS es la expresión política de los campesinos ricos, es decir, de los pequeños productores agropecuarios capitalistas, que son los que tienen el control de las estructuras sindicales campesinas del país. En este sentido, consideramos mucho más apropiado hablar de un control del sindicalismo campesino por los campesinos ricos que, como hemos visto, tienen intereses más cercanos a la burguesía agroindustrial que a los de los campesinos pobres. No se debe olvidar que una fracción de los campesinos ricos son, además, importantes empresarios en otras ramas de la economía (comercio, transportes, construcción, servicios, etc.) y ocupan puestos directivos importantes en el movimiento campesino.

Son, entonces, los procesos de diferenciación social que tienen lugar entre los campesinos, como consecuencia de la ampliación de la economía mercantil en el campo y del propio desarrollo de la agricultura capitalista, los que permiten comprender las razones más profundas de la “subordinación” de las organizaciones campesinas y del propio MAS a los intereses de la burguesía agroindustrial.

Las caracterizaciones del MAS como partido campesino *strictu sensu* responden a concepciones que consideran al campesinado como un grupo social homogéneo. No toman en cuenta las importantes transformaciones que ha sufrido la sociedad rural boliviana en los últimos 60 años; entre ellas, el proceso por el cual el campesinado de características patriarcales se transforma en un campesinado de características cada vez más mercantiles, ni los procesos de diferenciación campesina que, a inicios del siglo XXI, es imposible ignorar ■

Bibliografía

Bojanic, Alan (1985). “La colonización y los grupos indígenas del departamento de Santa Cruz”, en *Debate Agrario* núm. 7, Colonización. La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales – ILDIS.

Burgos Gallardo, Christian (s/f). “La polémica Ley General de la Coca y sus efectos en Bolivia”, en *Los Tiempos* digital/Atavist. Disponible en: www.lostiempos-digital.atavist.com/ley-coca-bolivia

Calva, José Luis (1988). *Los campesinos y su devenir en las economías de mercado*. México: Siglo XXI Editores.

CIOEC-B – Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (2008). *1er Censo nacional de organizaciones económicas campesinas, indígenas y originarias*. La Paz: CIOEC-B.

CORACA – Corporación Agropecuaria Campesina (1989). *Documentos de trabajo de CORACA*. La Paz: CORACA.

Dandler, Jorge; José Blanes, Julio Prudencio y Jorge Muñoz (1987). *El sistema Agroalimentario en Bolivia*. La Paz: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social – CERES.

Defensor del Pueblo (2007). *Investigación sobre la situación de los derechos humanos de los trabajadores de estancias ganaderas en el departamento del Beni: ciudadanía, derechos humanos y condiciones sociolaborales*. La Paz: Defensor del Pueblo.

Escóbar de Pabón, Silvia; Walter Arteaga Aguilar y Giovanna Hurtado Aponte (2019). *Desigualdades y pobreza en Bolivia. Una perspectiva multidimensional*. La Paz: CEDLA.

Fernández J., Javier, Pablo Pacheco B. y Juan Carlos Schulze (1991). *Marco de interpretación de la cuestión agraria en Bolivia*. CEDLA: La Paz.

Iriarte, Gregorio (1980). *Sindicalismo campesino, ayer, hoy y mañana*. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado – Cipca.

Lora, Guillermo (1995). *Obras Completas*, tomo IV, 1950-1953. La Paz: Masas.

Lora, Guillermo (1989). *Las clases sociales en Bolivia*. La Paz: Ediciones La Colmena.

Maxwell, Simón y Melvin Pozo (1981). *Sistemas de producción en la zona de colonización al norte de Santa Cruz, Bolivia: Resultados de una encuesta*. Volumen I, Documento de Trabajo núm. 22. Santa Cruz: Centro Internacional de Agricultura Tropical – CIAT.

Méndez, Marcelo y Hugo Loza (1980). *La colonización de Alto Beni. Diagnóstico preliminar*. La Paz: Cooperación Técnica del Gobierno Suizo en Bolivia – COTESU.

Diego Muñoz et al. (2002). “Organizaciones económicas campesinas y políticas públicas”, en *Condiciones y posibilidades productivas del campesino andino en el libre mercado*. La Paz: KIT, CEDLA, Secretariado Rural, CIPCA, Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social – UNITAS.

Ormachea Saavedra, Enrique (2018a). *Tierras y producción agrícola: a 13 años del Gobierno del MAS*. La Paz: CEDLA/Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo.

Ormachea Saavedra, Enrique (2018b). *Bolivia: nuevos datos acerca del desarrollo del capitalismo en la agricultura*. La Paz: CEDLA.

Ormachea Saavedra, Enrique (2016). *Desarrollo del capitalismo en la agricultura y transformaciones en la sociedad rural boliviana*. La Paz: CEDLA.

Ormachea Saavedra, Enrique (2011). “Ley de la Revolución Productiva y Comunitaria Agropecuaria: agroindustriales y campesinos ricos los ganadores de la revolución productiva”, en *Nueva Crónica*, julio de 2011.

Ormachea Saavedra, Enrique (septiembre de 2011). “Marcha indígena por el TIPNIS. ¿Tensión creativa o contradicción de clase?”, en *Bolpress*, septiembre de 2011. Disponible en: <https://cedla.org/analisis/analisis-nuestra-voz/marcha-indigena-por-el-tipnis-tension-creativa-o-contradiccion-de-clase-enrique-ormachea-saavedra/>

Ormachea Saavedra, Enrique y Nilton Ramírez Funes (2013). *Propiedad colectiva de la tierra y producción agrícola capitalista. El caso de la quinua en el Altiplano sur de Bolivia*. La Paz: CEDLA.

Página Siete (21/10/2019). “Tres municipios de Chapare, los que más dinero recibieron del Evo Cumple”.

Página Siete (12/12/2018). “Evo: En Chapare ya no se vive de coca, solo peones tienen cato”.

Paz, Danilo (1988). “Diferenciación campesina en Bolivia”, en *Revista Contacto*. La Paz.

Prada Alcoreza, Raúl (2018). “La República del Chapare”, en *Bolpress*, 12/02/2018. Disponible en: <https://www.bolpress.com/2018/02/15/la-republica-del-chapare/>

Reye, Ulrich (1985). “La colonización agrícola en el departamento de Santa Cruz. Características, evaluación y perspectivas”, en *Debate Agrario* núm. 7, Colonización. La Paz: ILDIS.

Salazar Carrasco, Coraly y Elizabeth Jiménez Zamora (2018). *Ingresos familiares anuales de campesinos e indígenas rurales en Bolivia*. La Paz: CIPCA.

Salazar Ortuño, Fernando (2008). *De la coca al poder: políticas públicas de sustitución de la economía de la coca y pobreza en Bolivia, 1975-2004*. Buenos Aires: CLACSO.

Stefanoni, Pablo y Hervé Do Alto (2006). *Evo Morales. De la coca al Palacio. Una oportunidad para la izquierda indígena*. La Paz: Malatesta.

Suárez, Rosa Virginia; Mark Camburn y Sara Crespo (2010). *El pequeño productor en el "cluster" de la soya*. Santa Cruz: Productividad Biosfera Medio Ambiente – PROBIOMA.

Thiele, Graham (1990). *Mecanización de pequeños agricultores en la zona de colonización de Chané-Piraí: éxito o fracaso*. Documento de Trabajo núm. 20. Santa Cruz: CIAT.

Vitale, Luis (2000) "Hacia el enriquecimiento de la teoría del desarrollo desigual y combinado de Trotsky". Disponible en: www.ceip.org.ar

Zuazo, Moira (2009). *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia. Entrevistas a 85 parlamentarios del partido*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung – FES.

Efectos socioambientales de los nuevos modelos de urbanización impulsados por el capital inmobiliario. El caso de la Región Metropolitana Cruceña

Introducción

Bolivia vive una nueva forma de expansión urbana en este siglo XXI, sin que ni el Gobierno ni los ciudadanos hayamos asumido esa nueva realidad; se trata de la conformación de tres regiones metropolitanas —una en La Paz, otra en Cochabamba y una tercera en Santa Cruz—, como las define la Constitución Política del Estado desde hace más de diez años.

Las razones del conflicto socioambiental

La Región Metropolitana Cruceña (RMC) es la más grande y la más dinámica, pero también es la más conflictiva y la que está bajo mayor riesgo ambiental, por sus dimensiones, por la ausencia de Estado, por la agresividad de su capital inmobiliario y por la fragilidad socioambiental de su territorio, como se mostró en la investigación realizada para el CEDLA sobre la región metropolitana (Prado, 2019). Analicemos a continuación los tres factores mencionados.

* Arquitecto planificador urbano regional graduado en Roma, Italia y con estudios de especialización en Rotterdam, Holanda. Fundador y director del Centro de Estudios Urbano Regionales (CEDURE) en 1996.

Conflictiva por sus dimensiones: la mancha urbana consolidada de la RMC, junto con las áreas de expansión ya comprometidas, sumaban 98.300 hectáreas (ha) en 2017 (Canedo, 2019). Para 2019, se hizo un estimado de 106.000 hectáreas (Limpías, 2019).

Puesto que para 2019 la población se calcula en 2.249.000 habitantes (Canedo, 2019), la densidad de la estructura urbana metropolitana es de 21 hab./ha, es decir unas cinco familias por hectárea. Esta bajísima densidad tiene muchas consecuencias y efectos socioambientales, como veremos más adelante, pues no permite atender a la población ni con los servicios básicos, ni con el necesario transporte público.

El plano que presentamos a continuación muestra la actual mancha urbana de toda la RMC: en café, la mancha consolidada, y en naranja aquella que, si bien no está poblada, ha sido ya aprobada y en muchos casos ya tiene calles abiertas y lotes vendidos.

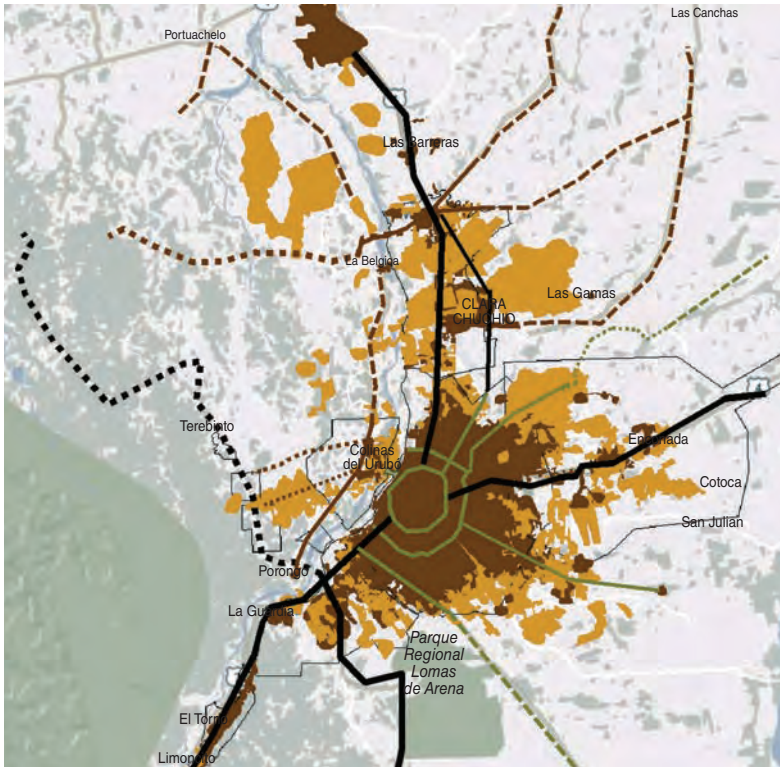
La RMC abarca seis municipios, y por el norte llega prácticamente hasta Portachuelo.

El plano 1 muestra también, en líneas segmentadas, los proyectos de nuevas vías, algunas ya en ejecución.

Aun con esa baja densidad poblacional, la agresión al medio ambiente ha sido masiva por el predominio de urbanizaciones fantasma que inciden en el suelo, pero que no generan vida urbana. Canedo (2019: 32) sostiene:

Este modelo disperso y de baja densidad genera serios problemas ambientales, pues las urbanizaciones consumen gran cantidad de suelo con cobertura natural y agrícola, disminuyendo la masa arbórea que proteja a las ciudades de los fuertes vientos, modificando los cursos de agua e incrementando los casos de inundaciones. Asimismo, obliga a ampliar los servicios de saneamiento básico para evitar la contaminación de los acuíferos que abastecen de agua a la población.

La ausencia de Estado y la agresividad del capital inmobiliario corresponderían, curiosamente, a una concepción y una práctica neoliberal:



Fuente: Canedo, 2019.

A todas luces el Estado no está cumpliendo con su papel, pues en sus tres niveles carece de políticas públicas sobre suelo urbano y manejo del territorio en este nuevo contexto globalizado. Su discurso anticapitalista y antineoliberal choca contra una realidad en la que el Estado se caracteriza justamente por un “urbanismo desregulado” y ausencia de Estado. Solo hace muy poco, y quizá por urgencias electorales, se ha comenzado a hablar seriamente de las ciudades en el país y del rol del Estado en su desarrollo (Prado, 2019: xix).

Pero no estamos solamente frente a un crecimiento urbano sin leyes; es que ese capital inmobiliario adquiere cada vez más un carácter global que

necesariamente debe ser controlado —sobre todo en municipios con débil institucionalidad— ante la magnitud de sus inversiones:

El tema es importante porque el mercado del suelo en Santa Cruz es la punta de lanza de un proceso de globalización conducido por el capital inmobiliario cuya composición es desconocida, pero cuyos efectos son ya evidentes en el territorio (Prado, *op. cit.*: xix).

Por último, un tema a considerar es la ausencia de políticas estatales para recuperar parcialmente la plusvalía, en muchos casos producida por el mismo Estado:

Este capital inmobiliario, como todo capital, avanzará y actuará hasta donde las leyes se lo permitan y ese es justamente el problema: esas leyes no existen. Nada se ha legislado sobre plusvalía y especulación, sobre expropiación, sobre políticas impositivas para dar fluidez al mercado del suelo, sobre acceso al suelo urbano para la población de bajos ingresos y tantos otros temas referidos al suelo urbano y el territorio (*op. cit.*: xx).

La fragilidad socioambiental del territorio es otro elemento a ser tomado en cuenta, pues el equilibrio ecológico de la llanura cruceña es muy delicado en la compleja relación entre los vientos, las lluvias, las escorrentías, los bosques, el resto de la flora, la fauna, los suelos y los habitantes tradicionales. En un medio natural tan delicado, las acciones antrópicas deberían ser muy cuidadosas, cosa que no ha sucedido.

Si a esa fragilidad le sumamos que los nuevos asentamientos humanos —con una marcada segregación socioespacial, en intervenciones millonarias altamente agresivas hacia esos componentes del medio ambiente—, nos encontramos con importantes efectos cuya descripción es el objeto del presente artículo.

Estamos, pues, frente a una región metropolitana con fuerte presencia de capital inmobiliario y ausencia de Estado, que ha modificado radicalmente el territorio y en el cual ya se evidencian efectos socioambientales que inciden profundamente, y de manera desigual, en la vida cotidiana de sus habitantes.

¿Por qué hablamos de “efectos”? Hablemos también de causas

Es importante hacer notar que cuando se habla de medio ambiente, se hace referencia también a los efectos que sobre este producen acciones que no son ambientales. Son los llamados factores causales explicativos. Por eso es importante no solo describir los efectos, sino también —y quizá previamente— las causas que producen esos efectos socioambientales.

El perfil ambiental elaborado para Santa Cruz (Prado, 2000) y el Plan de Desarrollo Municipal elaborado por el Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra en 2007 (GAMSC, 2007) muestran claramente cómo los temas ambientales derivan directamente de dos variables fundamentales: el *factor económico*, es decir, el capital que define y configura la sociedad urbana, y el *factor político institucional*, es decir las políticas de gobierno. Ambas variables producen los efectos que se presentan a continuación, en una posición que comparte la investigación de Prado *et al.* (2019).

El ecosistema urbano

Los efectos socioambientales que queremos describir y, si es posible, medir, en la RMC se aplican a una realidad física muy concreta: el ecosistema urbano regional. Este ecosistema, para nuestros fines, está conformado por un *medio físico natural*, un *medio físico construido* y las relaciones que se establecen entre ambos por acción del hombre y sus actividades.

El medio físico natural

El medio ambiente natural, que eventualmente puede ser degradado o destruido, está conformado por: (i) suelos de distinta calidad, composición y características; (ii) *topografía*, importante factor al momento de pensar en asentamientos humanos, y que interactúa con el agua, el aire y la flora; (iii) flora y fauna, que incluye a bosques y a otros tipos de cobertura vegetal que se relacionan muy estrechamente con la calidad de los suelos y con la fauna que allí habita; (iv) agua, que incluye humedad, régimen de lluvias, escorrentías, ríos, arroyos, lagunas, y aguas subterráneas; (v) aire, que incluye temperatura, vientos, humedad y composición.

El medio físico construido

Pero los efectos ambientales no tienen que ver solamente con el medio ambiente natural que acabamos de detallar. El ecosistema urbano está conformado también por estructuras físicas construidas por el hombre, que interactúan con el medio natural.

Las principales estructuras físicas construidas son las edificaciones, las vías, las redes de servicios básicos, los canales y las terminales de transporte.

El rol del espacio y de los flujos

Las relaciones entre el medio físico natural y el medio físico construido se dan en el espacio; por tanto, la categoría espacial implica hablar de distancias, de localización, de puntos, de líneas, de flujos, de traslados y de canales, que son los elementos dinámicos que determinan la magnitud de los efectos socioambientales que se busca definir. Estos tres elementos (medio físico natural, medio físico construido y espacio) conforman el ecosistema urbano.

Principales efectos socioambientales

A continuación, se describe los efectos socioambientales que los nuevos modelos de urbanización y ordenamiento han generado en la RMC. Recordemos que los factores económicos y políticos son *las causas* de los efectos, y que nuestra definición de medio ambiente abarca temas de medio natural, medio construido y el espacio, así como de los flujos que hacen funcionar el sistema territorial. Son los intercambios que se producen en todo sistema para que este marche.

Urbanización en archipiélago como tema central

La RMC —con sus 106.000 hectáreas y poco más de 2 millones de habitantes— conforma lo que en urbanismo hoy se denomina una *urbanización en archipiélago*.

Sobrepasado el esquema urbano *anular*, en el que la distancia al centro es un fuerte indicador socioeconómico (mientras más lejos, más pobre), y su-

perado también el crecimiento “en mancha de aceite”, en el que la mancha se expande a lo largo de los ejes, en la Santa Cruz Metropolitana hemos entrado a la “urbanización en archipiélago” —*leap frog*, salto de rana, es decir, un crecimiento a saltos, discontinuo, provocado por intervenciones urbanas aisladas que son concebidas como *islas*—; es decir que la ciudad no ocupa un espacio continuo, sino que es un conjunto de islas sin relación entre sí.

Este crecimiento a saltos no es una decisión urbanística o artística, sueño de algún urbanista; es producto de tres variables fundamentales: (i) un territorio sin limitaciones para la expansión; (ii) un capital inmobiliario especulativo; y (iii) un Estado ineficiente, que no ha planificado como lo establecen las leyes, sino que ha dejado al mercado las principales decisiones de uso y articulación del territorio.

Los 11 principales efectos socioambientales de los modelos de urbanización

El listado que presentamos está dividido en dos partes: efectos socioambientales de matriz físico-espacial y efectos socioambientales de matriz ambiental.

1. Efectos socioambientales de matriz físico-espacial

1º efecto: Inequidad en la prestación de servicios básicos y equipamientos, por esquemas de expansión física dispersa y de baja densidad

La expansión dispersa y de baja densidad obedece a un desarrollo urbano en manos del mercado inmobiliario, el cual “salta” a los lugares donde puede crear plusvalía o valorización sin que dispersar la mancha urbana constituya una preocupación. Ya se trate de una inversión privada o de un programa habitacional público, el problema es el mismo.

Se consolida cuando el Estado, en sus varios niveles de gobierno, no solo no frena estas acciones, sino que incluso las apoya con la inversión pública que se pone al servicio del capital privado. Son varios los ejemplos al respecto en Santa Cruz, como se mencionará más adelante.

El grave efecto socioambiental de este esquema de crecimiento es que no permite plasmar algo que resulta fundamental para nuestras ciudades: la *equidad*, que debe manifestarse físicamente en la *igualdad de oportunidades* para el acceso a los servicios básicos y a los equipamientos de la vida urbana.

Es obvio que los conjuntos habitacionales alejados y de baja densidad imposibilitan obtener la *población de soporte* que justifique esos servicios, que normalmente requieren de población y densidades mucho mayores que las que ofrecen estas intervenciones que, además, suelen mantenerse a media ocupación pues muchos predios son simplemente de engorde. De modo que este tipo de urbanismo genera inequidad, evitando que barrios enteros puedan contar con servicios básicos. Aunque el agua y la energía eléctrica son relativamente económicos, se los debe “jalar” de lejos, lo cual aumenta su costo. Y no se puede dotar a estos barrios de escuelas adecuadas, hospitales y mercados, solo para citar algunos equipamientos necesarios.

Pero además de la baja densidad, estas intervenciones adolecen de otra limitación: son conjuntos netamente habitacionales, es decir que los urbanizadores no se han preocupado de combinar varios usos del suelo de modo que haya empleo y oferta de bienes y servicios en el lugar.

Lo dicho vale obviamente para las urbanizaciones populares, en las que el negocio es la venta del lote, y que únicamente ofrecen y proporcionan agua potable de algún pozo cercano y energía eléctrica de la Cooperativa Rural de Electrificación de Santa Cruz (CRE).

Hay dos tipos claros de comprador: (i) el que compra porque necesita construir su vivienda y no puede acceder a lotes más cercanos y con mejores servicios, y que es el que, finalmente, es el perdedor neto y el que sufre los efectos socioambientales; (ii) el que compra no para construir, sino para especular: es el “especulador popular”, que compra “para su hijo” o “para venderlo después”.

Las urbanizaciones alejadas destinadas a la población de altos ingresos tienen otra lógica. Los servicios que reciben son privados, y aquellos que no alcanzan a ubicar en sus barrios —escuelas, hospitales, oficinas, por ejemplo— se hallan a grandes distancias, que cubren con sus vehículos privados.

Por tanto, podemos concluir que el esquema de urbanizaciones en archipiélago en su versión popular —únicamente suelo, alejado de las actividades urbanas y sin opciones de acceso a servicios— es profundamente *excluyente* y, sin duda, proporciona baja calidad de vida.

Solo una política de suelos que presente opciones “compactantes” de la mancha urbana y planes de vivienda bien concebidos podría corregir estos procesos.

También se debe indicar que este efecto socioambiental se convierte permanentemente en *conflicto ambiental* con los vecinos, que exigen con bloqueos y manifestaciones que se les dote de servicios básicos y equipamientos. De modo que el problema ambiental ha sido transferido por los urbanizadores —que dejan sus “pasivos ambientales” sin mitigar— al Gobierno Municipal y a las instituciones que prestan servicios.

2º efecto: Un modelo para la segregación socio espacial

La segregación socioespacial —en la que la distribución geográfica en el territorio coloca en desventaja a ciertos grupos sociales frente a otros— también es considerada un efecto socioambiental, y es un efecto muy marcado en nuestra RMC.

En su origen, la segregación se da en función de la distancia respecto al centro de la ciudad: a mayor distancia, menor precio y gente más pobre. Pero cuando ese mecanismo ya no permite que el capital obtenga utilidades, que en ese esquema serán, obviamente, decrecientes, el capital “inventa” —es decir, implementa distintas maneras de separar el precio de la tierra de su ubicación— y va creando zonas privilegiadas en las que se supone que se concentra la gente

“bien”. Son tierras baratas y alejadas, y se invierte en mejoramiento, pero, sobre todo, en crear una imagen de estatus.

Esta exclusividad se presenta como derivada de la naturaleza de las inversiones, aunque en última instancia resulta de seleccionar a la gente de altos ingresos y separarla de los pobres. En una urbanización en la que “no entra ningún *cunumi*”, la seguridad es uno de los factores que más cuenta para justificar la segregación: se argumenta que hay que mantener a raya la delincuencia, que obviamente está asociada a la pobreza.

Para tener éxito en esta operación es necesario el apoyo de la inversión pública, y que la venta de su imagen sea aceptada por la clase dirigente. Así, zonas alejadas y de bajo precio se convierten en poco tiempo en zonas de lujo, para población de altos ingresos, con el resultado indeseado de que la segregación se va consolidando.

Una vez valorizada el área, estas zonas tienden a concentrarse: una apoya a la otra y se van conformando grandes áreas urbanas prohibitivas para el ciudadano común. Es lo que ha sucedido en Santa Cruz con el “triángulo de oro” y, en general, con el norte y el noroeste, convertidas en la Santa Cruz de ensueño, mientras que las zonas sur y sureste, que se ubican lejos de esas valorizaciones, no solo quedan señaladas como zonas pobres, sino que, precisamente por ello, quedan al margen de inversiones importantes del Estado o del capital privado, salvo ciertas inversiones claramente “extractivas” de recursos, como supermercados o sucursales de bancos. El capital inmobiliario las va señalando como zonas grises, de segunda; ahí no veremos *malls*, ni salas multicine, ni grandes bulevares consuetudinarios por la Alcaldía.

De esa manera, la ciudad es segmentada por el capital inmobiliario, que construye en el imaginario colectivo dónde viven los pobres y dónde los ricos. Los primeros quedan marcados y, además, se define que no tendrán prestigio ni servicios de calidad. Un ejemplo de ello es que, de las 15 universidades privadas con que cuenta la ciudad, la única en la zona sur es la Evangélica Boliviana.

Se confirma, pues, que la segregación físico-espacial es una construcción social a cargo del capital inmobiliario y apoyada con entusiasmo por el Estado. En las zonas pobres solo funcionan las sedes de los proyectos de las varias ONG que trabajan para paliar la pobreza.

Algunos países han tratado de oponerse a estos procesos, por ejemplo, obligando a las urbanizaciones a contener en su propio ámbito terrenos de bajo precio y forzar así la integración social. Aunque son pocos los casos exitosos, los hay.

La segregación físico-espacial funciona como esas enfermedades graves, pero sin síntomas evidentes; por eso la gente cree que “así nomás son las cosas” y la acepta.

3º efecto: El aumento especulativo del costo del suelo como factor que consolida la segregación físico-espacial

Nadie puede negar la muy alta tasa de crecimiento poblacional de la RMC. Sin embargo, distintos estudios (Prado, 2019; Canedo, 2019; Limpías, 2019; JICA, 2018) han demostrado que la oferta de terrenos supera ampliamente la demanda real de suelos para vivienda, y tanto la oferta como las compras tienen un carácter netamente especulativo. Se puede afirmar que en el suelo urbano coexisten de manera conflictiva el valor de uso y el valor de cambio.

El efecto inmediato del carácter especulativo del suelo urbano es su encarecimiento como mercancía. Esto afecta a quien quiere comprar para construir y habitar, sobre todo la población de menores ingresos, que debe buscar zonas alejadas y vacías, lo que acentúa la segregación social. Además, crean la tan común situación de kilómetros de calles con lotes cercados pero baldíos, y con alguna vivienda muy de vez en cuando.

Ese es un ecosistema insostenible y, sobre todo, es prueba de un enorme desperdicio de territorio, pues donde antes había una pequeña propiedad con árboles, gallinas, yuca o ganado o la quinta de

un poblador urbano, hoy hay basurales o barbechos, en medio de los cuales habitan personas a quienes no les queda otra. Ese es nuestro ecosistema urbano.

Sin proponérselo, las empresas urbanizadoras, al no usar otro criterio que la especulación, están creando ciudadanos especuladores, que al comprar y no construir dejan un pasivo ambiental, y ponen en situación difícil a quienes no tienen otra salida que comprar caro porque necesitan construir su vivienda, y que son quienes acaban pagando la cascada de plusvalía que se ha desencadenado.

4º efecto: largos y extenuantes viajes vivienda-trabajo sin transporte público

Siempre debido a la expansión dispersa y de baja densidad que produce inexorablemente el capital inmobiliario, quienes por necesidad deben comprar o construir su vivienda en estas “urbanizaciones” que se ofrecen con elegantes azafatas y transporte en micro, encuentran que su principal problema será acudir al trabajo o a la escuela, pues las distancias son enormes —de hasta 15 km— y los obligan a dos opciones: o tomar transporte público o comprar un vehículo privado. La primera es inexistente en urbanizaciones de baja densidad, pues con 10 o 20 hab./ha ningún transporte público es posible; entonces se produce una situación dramática de vecinos que deben caminar dos o tres km hasta el punto en que puedan conseguir transporte público. Esta situación puede prolongarse por cinco e incluso diez años porque, como descubrirá el vecino que edificó, muchos de los propietarios no piensan en ir a vivir allí ya que compraron solo para especular.

La alternativa, la única solución, es comprarse un auto; es la manera en que el capital inmobiliario está forzando la venta de vehículos, no importa si viejos o de contrabando. Esto incide directamente en el incremento del consumo de gasolina, en el empeoramiento de la calidad del aire y en la inmediata congestión de vehículos en los nudos de las vías troncales, e incluso en anillos alejados, como sucede actualmente.

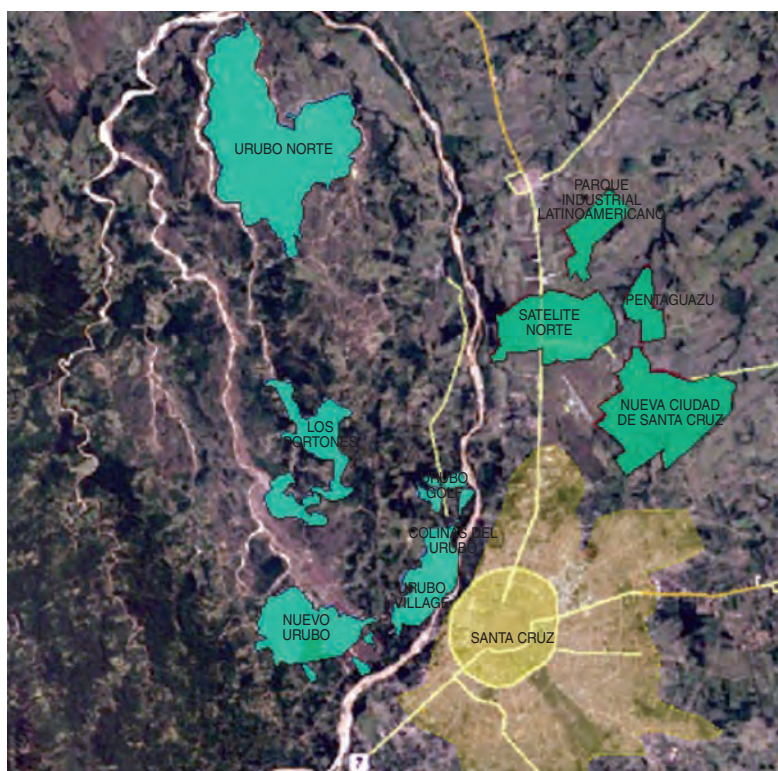
Como el transporte público es en realidad un servicio que prestan privados, es poco lo que puede hacer el Gobierno Municipal. Para cubrir la demanda de transporte aparecen, además, los mototaxis — un muy peligroso modo de transporte público que responde a una necesidad— y cualquier otro medio de transporte que ayude a estos habitantes a solucionar los problemas que el sistema les crea sin brindarles soluciones.

Este efecto socioambiental se transforma permanentemente en conflicto socioambiental, pues al no existir subvenciones al transporte, que, como se mencionó, es un servicio privado, la población exige un servicio que nadie está en condiciones de prestar. Una vez más, los urbanizadores tiraron el bulto al Gobierno Municipal, responsable del transporte público.

5º efecto: La falta de una estructura vial jerarquizada que conecte y vincule equitativamente el territorio para ofrecer igualdad de oportunidades de acceso a todos

Puesto que ya no existe un plan director respetado por todos, se ha mencionado que las urbanizaciones surgen como islas —aisladas en el territorio—, sin que interese cómo se articulen con el contexto.

De modo que ya nadie garantiza la existencia de una red vial coherente que conecte las partes y, por tanto, se toman decisiones preferenciales: el Estado invierte en vías expresas que conectan los nodos de su preferencia, dejando sin conexión —por lo tanto, sin acceso a los bienes y servicios— a grandes áreas de la ciudad. Para sus habitantes —ciudadanos de segunda o de tercera— la dificultad de acceso es una barrera que hace desaparecer la equidad y la igualdad de oportunidades en el territorio. Las principales avenidas y vías ejecutadas por el Estado comunican todas con el norte y el noroeste; la última es un nuevo puente para el Urubó, financiado totalmente por la Gobernación, cuando todavía no existe un puente que conecte al pueblo de Porongo con la carretera a los valles, Santa Cruz y La Guardia, todas zonas populares (plano 2).



Fuente: Prado, 2019.

2. Efectos socioambientales de matriz ambiental natural

6° efecto: *Los modelos de urbanización en muchos casos destruyen la flora local*

La masiva intervención en zonas de bosque, sobre todo para población de bajos ingresos con lotes de 300 m², implica abrir anchas avenidas cada 800 m y calles cada 50 m, además de destruir los árboles incluidos en los lotes, pues, incomprensiblemente, lo primero que

hace el comprador es “limpiar” el lote eliminando toda la vegetación y derribando todos los árboles que encuentre.

Al eliminar los árboles, se quita la capa vegetal que produce la degradación de los suelos, ya de por sí muy frágiles y con una muy delgada capa de humus, como es sabido. Así, zonas que, por la arborización y la vegetación —por la sombra y por un suelo protegido— gozaban de un microclima agradable, quedan sujetas a la inmediata erosión eólica e hídrica.

En las urbanizaciones de lujo se tiene más cuidado con los árboles porque el comprador de altos ingresos y con mayor nivel educativo conoce la función de estos y de la necesaria cobertura vegetal, y está consciente del problema del cambio climático. Sin embargo, en estos casos las intervenciones consisten, por ejemplo, en sustituir la grama local por *rye grass* y los árboles nativos por arbustos importados más decorativos o por palmeras de escaso uso, creando jardines artificiales en vez de mantener el ecosistema tradicional.

Los efectos, en este caso, no provocan conflicto, aunque, debido a su mal diseño, las calles se erosionan y aumenta la temperatura en la zona, porque el comprador no relaciona una cosa con otra y considera que “así nomás es” como funciona la cosa. La destrucción de suelos por erosión o la elevación de la temperatura ambiente en la zona por falta de árboles no se percibe como un efecto de la intervención antrópica.

7º efecto: Modelos que destruyen el régimen hídrico del territorio

Una vez eliminada la capa vegetal y el manto boscoso, la lluvia, que ya no es retenida por la copa de los árboles ni por la cobertura vegetal, se convierte en un enemigo feroz de los suelos, iniciando su rápida erosión.

El parcelamiento, normalmente diseñado sin tomar en cuenta los cursos naturales de agua ni la topografía, obliga a muchos propietarios a rellenar sus terrenos para poder utilizarlos pues, en realidad, en algunos casos estos son cursos de agua, y “curichis” en otros. Sin embar-

go, como el agua de lluvia sigue fluyendo, crea nuevos cursos de agua inundando zonas que antes no se inundaban, y así los municipios no pueden solucionar nunca el problema de las inundaciones.

Además, por lo general, la mayor parte de las urbanizaciones carece de planes de drenaje pluvial. En las urbanizaciones cerradas, las aguas son expulsadas hacia afuera de la propiedad, a la vía pública que, obviamente, no tiene un sistema público de drenaje pluvial. Como resultado de esta forma de hacer ciudad, tendremos inundaciones para rato.

Las inundaciones en barrios nuevos que antes no se inundaban son denunciadas en televisión por sus habitantes; entonces llega la Alcaldía con una motobomba para que el problema se olvide... hasta la próxima lluvia.

Asimismo, los trabajos de pavimentación en muchos casos se ejecutan sin haber construido antes el drenaje pluvial de la zona, por lo que el pavimento, que la gente cree que resolverá el problema de las inundaciones, en realidad lo agrava, ya que el charco sobre la tierra era absorbido por esta y desaparecía en pocos días, mientras que aquel que se forma sobre el pavimento puede durar toda la época de lluvias.

Pero hay más en los temas ambientales referidos al agua: como es sabido, toda la RMC se abastece de agua potable mediante pozos para extraer aguas subterráneas. Pues bien, la manera en que está siendo ocupado el territorio por urbanizaciones está perjudicando la velocidad de *recarga de los acuíferos*. Se “encementa” las áreas de recarga que normalmente son arenales, como las Pampas del Cuyabo, en Porongo, que han sido encementadas sin ningún control, a pesar de que, justamente por su fragilidad, no eran urbanizables según el PLUS aprobado por ley nacional. De esa forma se disminuye la infiltración, que es fundamental para la recarga.

Obviamente, quienes sufrirán las consecuencias de este problema serán las pequeñas cooperativas de agua potable de las comunidades o de las urbanizaciones populares de bajo costo, que tienen escasos recursos para poder cavar pozos más profundos, mientras

que SAGUAPAC, la cooperativa central, ha penetrado ya a más de 400 m de profundidad. A esto se suma la perforación de pozos sin los controles sanitarios adecuados, que contaminan el agua de los acuíferos más superficiales, que son justamente los que usan las pequeñas cooperativas mencionadas.

Debemos anotar también que el bajo porcentaje de urbanizaciones con alcantarillado cloacal y, por tanto, tratamiento de aguas servidas, está provocando la contaminación de los acuíferos menos profundos, agravando este tema que, reiteramos, golpea a los vecinos con pequeñas y deficitarias cooperativas de agua.

Por último, el diseño de los canales de drenaje, cuando los hay, es otra agresión al medio ambiente, porque ha habido un excesivo uso de hormigón, cuando en todas partes los drenajes están pasando a clasificarse como “infraestructura verde”, es decir, con diseños más ecológicos y ambientalmente amigables. Varios de los grandes canales de Santa Cruz, según comentarios de ambientalistas, debieron haberse dejado como eran: arroyos naturales, con la posibilidad de que la gente los visite como áreas verdes adecuadamente mantenidas, en vez de convertirlos en canales de hormigón sin otro fin que drenar rápidamente las aguas.

Cerremos el tema indicando que tampoco se está utilizando adecuadamente las lagunas de regularización, actividad que forma parte del sistema de drenaje para regularizar los flujos pico; en todas partes se las utiliza también para crear grandes parques urbanos en los que la laguna es el actor principal. El caso de la laguna Guapilo, ubicada en el popular distrito 7 de Santa Cruz, muestra una de tantas ocasiones perdidas: los vecinos se organizaron para hacer de la laguna el centro de su barrio, comenzando por arborizar el área, colaborados por plataformas ambientalistas de la sociedad civil. Lamentablemente, por celos institucionales, el Gobierno Municipal frustró esta iniciativa popular. Esta experiencia está narrada en una publicación de la NUR (Prado, 2019: 160). En este caso, además de un efecto socioambiental, se vivió un conflicto ambiental entre vecinos y Gobierno Municipal.

8º efecto: Los problemas no resueltos de los desechos sólidos domiciliarios

Aunque existe una ley que establece la obligatoriedad del manejo adecuado de los desechos sólidos, lamentablemente los municipios de la RMC no la cumplen. Solo Santa Cruz de la Sierra tiene un relleno sanitario con tratamiento, que, sin embargo, falla en muchas otras fases del proceso, como veremos más adelante.

La información existente sobre los municipios de Porongo, La Guardia y Warnes es la siguiente:

- La Guardia no procesa ni selecciona, pero ha iniciado el proceso con asistencia externa, y ha ubicado ya el área para el relleno sanitario.
- Porongo tiene su vertedero a pocas cuadras del centro del pueblo, casi sobre el río Piraí, una situación insostenible cuya solución también está siendo priorizada.
- Warnes tiene un vertedero que no reúne aún las condiciones legales, aunque está trabajando en ello, también con asistencia externa.

En general, si bien el panorama no es ideal, los gobiernos municipales están haciendo esfuerzos para por lo menos contar con rellenos sanitarios debidamente impermeabilizados, con el uso adecuado de membranas y tratamiento de lixiviados.

En lo que no se avanza es en completar el ciclo —es el caso cruceño—, y se ha descuidado totalmente programas ya en marcha para la selección en origen, es decir, estimular a los vecinos a que separen sus residuos en el domicilio para facilitar la posterior agrupación y el traslado a las plantas de reciclaje. Lamentablemente, el Gobierno Municipal no continuó con un programa de selección en origen porque, por una parte, implica una educación ambiental y, por otra, porque se fusiona con recolectores ecológicos, quienes tienen así una fuente de empleo digna y reconocida, y no de “escar-

ba basura”. Como se afirma, el Gobierno Municipal no amplió ese programa que desarrollaban instituciones de la sociedad civil con ayuda holandesa, a pesar de su importancia. Y aunque comenzó a instalar plantas separadoras en destino, es decir, escarbar la basura en un galpón y con las normas adecuadas, pensamos que esto implica un retroceso.

Las calles están siempre sucias, a pesar del servicio de recojo de basura, y es que el contrato para brindarlo no vino acompañado por ningún programa serio de educación ambiental ciudadana. Por el contrario, puesto que el contrato es por tonelada recogida, al contratista le conviene que el ciudadano ensucie, pues así cobra más. En otros países se paga por la garantía de que la calle esté limpia, de manera que al contratista le conviene educar al ciudadano pues así obtiene más utilidades.

El servicio es caro; se cobra incluso en zonas adonde no llega, pues el cobro se incluye en la factura de energía eléctrica: basta con tener energía para, automáticamente, pagar un servicio de recojo que en algunos casos no existe.

Que el servicio es malo lo certifica el permanente surgimiento de minibasurales en zonas urbanas despobladas, que es donde los “carritos”¹ arrojan la basura que el Gobierno Municipal no recoge, sobre todo residuos de poda y muebles.

Una vez más, es a los habitantes de zonas periurbanas a los que la basura urbana golpea: puesto que aquellas carecen de la densidad adecuada y de prestigio, la basura se acumula en los lotes de engorde, creando un espectáculo lamentable y peligrosas condiciones de salud.

1 Como parte del proyecto de recolección selectiva puerta a puerta que se llevó a cabo en Santa Cruz hace poco más de una década, se utilizaron bicicletas adaptadas como carritos para transportar basura. Como el proyecto se cerró, algunos vecinos contratan el servicio de estos carritos para botar sus escombros o basura en lugares no permitidos.

9º efecto: El modelo urbano de expansión produce contaminación del aire

Hay tres factores de contaminación —uno exógeno y dos endógenos— que hacen que la calidad del aire en la RMC sea un tema muy serio.

El exógeno o externo es el que se produce durante tres meses al año por el chaqueo y los consecuentes incendios forestales en el departamento, a partir de las quemas para cultivos, los pastos para ganadería y, sobre todo, la ampliación de la frontera agrícola, eufemismo usado para “deforestación”. Parece que todos nos hemos resignado a ser futuros pacientes de enfermedades pulmonares, pues la cantidad de nanopartículas por m^3 llega a valores muy por encima del máximo establecido por la OMS, pero no se dice nada al respecto, y MONICA, la red que maneja esa información, no la brinda cuando dichos valores están muy altos.

Un primer factor endógeno resulta asombroso: la contaminación del aire por la quema de basura y de residuos de poda. ¿Cómo puede ser, si hay servicio de recojo de la basura? Porque el servicio no incluye residuos de ninguna especie, y entonces los ciudadanos los queman. Ahora bien, si recordamos que muchos lotes vendidos, pero todavía no construidos, son parte de la periferia, es obvio que, además de ser lugares ideales para arrojar basura, son también donde se producen grandes quemas cuando los carpen y queman los residuos, sobre todo en los meses secos, lo que se suma al humo que llega del área rural. Se controla rigurosamente las fogatas de San Juan, pero se permite quemar basura todo el año.

Un segundo factor endógeno es fruto del escape de medio millón de vehículos con motores a explosión, debido a que las políticas urbanas fueron siempre de apoyo al vehículo privado, y nunca promovieron otras formas de transporte —como el transporte público y la construcción de ciclovías y de aceras— que hubiesen significado menos contaminación.

Ni qué decir del control técnico de vehículos: la Policía de Tránsito lo realiza anualmente, exigiendo hasta botiquín, pero, curiosamente, no controla las emisiones que despiden los tubos de escape.

10° efecto: Destrucción del valioso paisaje natural y construido

Toda intervención humana modifica el paisaje natural, pero dicha intervención puede efectuarse tomando en cuenta y respetando el entorno o destruyéndolo, arrasando con todo para crear una realidad completamente distinta, sin raíces ni preexistencias, siguiendo modelos y valores exógenos, no siempre adecuados a la cultura y al paisaje local.

Se ha destruido suelos, bosques, frutales, quintas productivas y/o de recreo, cursos de agua y paisaje campestre; en su lugar, se han creado basurales.

En el caso de las urbanizaciones populares, las maniobras han sido descarnadamente mercantiles: han destruido paisajes naturales por comodidad, por apuro, para no complicarse con mayores estudios. Han “cuarteado” el territorio en base a rígidos diseños de amanzanamiento a cargo de topógrafos, planos fáciles de replantear y fáciles de demarcar y vender, sin preexistencias y sin hitos.

Por otro lado, en las urbanizaciones de lujo el paisajismo es uno de los principales ganchos de venta. La publicidad habla de vivir en medio de la naturaleza, con presencia de bosques, lagunas y senderos para paseo a pie o en bicicleta. Pero si uno observa los resultados, es fácil darse cuenta de cuán falsos son esos paisajes inventados: “es como estar en el Caribe”, se afirma. Se cambia la topografía, se reemplaza las especies arbóreas y los arbustos, se crean lagunas y playas con arena traída de otros lugares, se diseña jardines con poca relación con lo hasta entonces existente y con la cultura local. Estos paisajes inventados corresponden, sin duda, a la visión de las élites económicas, que serán los clientes. Es la creación de un nuevo paisaje, una vez más, para separar a las élites del ciudadano común que vive en “la otra Santa Cruz”.

Estamos frente a la implantación de un nuevo paisaje, producto de la globalización, que es un factor más de segregación socioespacial y, en este caso, también ambiental. No es novedad que el medio am-

biente y el paisaje sean herramienta de segregación; lo han utilizado los papas y los nobles durante siglos.

Urbanización para las élites, con diseño urbano naturalista



Fuente: página web de la urbanización Portones del Urubó. Disponible en: <http://www.losportonesdelurubo.com/>

Urbanización popular, repetitiva y a cargo de un topógrafo



Fuente: Google Earth.

11° efecto: Ordenamiento urbano ambiental que genera inseguridad ciudadana

Pocos perciben cómo una determinada conformación urbana puede generar inseguridad ciudadana; la realidad de nuestra RMC nos lo confirma.

En primer lugar, promover y/o permitir —por intereses económicos del capital inmobiliario— asentamientos alejados, dispersos y de baja densidad produce de por sí una gran inseguridad, porque esas condiciones espaciales no permiten generar comunidad, que es la primera herramienta para el *control social*: que todos se conozcan y, por tanto, se apoyen. Por lo que en ese tipo de nueva ciudad son muy frecuentes los asaltos, los robos y las agresiones a las pocas personas que necesitan circular por las calles desérticas. Si a eso le añadimos que el transporte público las deja en algunos casos hasta a dos o tres kilómetros de la vivienda, esa caminata es de alta peligrosidad, sobre todo para estudiantes y mujeres.

Además, por su carácter periférico, lo más posible es que esas nuevas y precarias calles no tengan alumbrado público, con lo que queda completo el fatídico cuadro de la inseguridad.

Por otra parte, la proliferación de urbanizaciones cerradas, que presentan solo bardas hacia la ciudad, deja a los peatones en situación de tener que transitar por espacios fantasmales, vacíos, totalmente muertos de vida urbana, lo que despierta mucha inquietud en ellos, como ha demostrado una interesante investigación de la Facultad de Arquitectura de la UCB (Chugar, 2018).

Por último, una forma de inseguridad de la que no se habla, pero que produce una enorme cantidad de muertos y heridos, sobre todo niños y ancianos, es la falta de señalización y control de las vías troncales que atraviesan estos mal llamados barrios. El tráfico no se detiene en esas zonas; son zonas de paso para un fuerte flujo de tráfico, sobre todo de micros y tráfico pesado. Tiene alto riesgo atravesar estas vías prácticamente abandonadas por los municipios; es un tema de riesgo ambiental de extrema gravedad.

No queda duda, pues, que el tipo de ciudad que el capital inmobiliario y las autoridades están construyendo genera inseguridad ambiental para los ciudadanos.

Los grupos sociales más afectados

Todas las situaciones enumeradas tienen actores protagónicos muy claros y actores sociales afectados.

Sin duda, el capital inmobiliario resulta el principal beneficiario y actor de este proceso, al lograr enormes rentas y plusvalía trabajando en el territorio con los nuevos paradigmas y valores de las élites, a las que ofrece lo que desean: seguridad, segregación social, buena calidad de diseño, baja densidad y rígida zonificación.

El capital inmobiliario ha resultado también el gran ganador de las operaciones inmobiliarias para los sectores populares, a quienes ha ofrecido suelo barato y a plazos y con posibilidades de plusvalía, aunque solo para operaciones de obtención de utilidades, porque quienes han comprado para vivir, como se ha visto, son perdedores netos: grandes distancias a recorrer sin transporte público, degradación ambiental, ausencia de servicios y equipamientos sociales y ausencia de vida urbana —porque son zonas dedicadas únicamente a vivienda—, además de problemas ambientales derivados del humo, la basura y la inseguridad.

También han resultado perjudicados los pobladores tradicionales de las zonas periurbanas, que originalmente eran rurales: en la mayor parte de los casos, se los ha despojado de sus tierras por no tener los papeles en orden o han sido obligados a vender a precios que en principio les parecieron buenos pero que solo les sirvieron para comprar lotes diez kilómetros más lejos.

La clase media urbana observa atónita cómo su clase dirigente abandona la ciudad tradicional y crea su propia Miami, su propia ciudad moderna y globalizada, mientras que la Santa Cruz tradicional y los pueblos de la RMC no logran resolver sus problemas, ni garantizar calidad a la vida urbana. Por eso, todo el que puede se muda a una alejada urbanización cerrada, mejor si en el Urubó, donde nada recuerda los problemas urbanos cruceños.

Resulta evidente, pues, que el capital inmobiliario, al producir todos los efectos ambientales que hemos descrito, reproduce desigualdades sociales y genera otras nuevas en el territorio de la RMC.

Estas “ciudades privadas” construidas por el capital, ¿son la alternativa a la ciudad española colonial de origen greco-romano que nos llega de la historia, con su plaza, su cabildo, sus autoridades y sus instituciones? En realidad, son solo una alternativa para las clases altas porque, como hemos visto, el gran porcentaje de población se mueve en la economía informal, que necesita de una ciudad de usos mixtos en la que desarrollar su actividad: un taller, una venta, una peluquería, etc. Es la prueba final de que el capital inmobiliario es segregador y genera nuevas desigualdades ante el silencio del Estado.

¿Qué hacer?

Está visto que el sector público no tiene ni las capacidades, ni la voluntad política de llevar adelante políticas públicas que trabajen por un medio ambiente sano como un derecho ciudadano. Por tanto, queda claro que, en estos temas —como ya viene sucediendo— es la sociedad civil organizada en plataformas, colectivos y redes la que debe exigir el derecho a la ciudad y, más específicamente, el derecho a un medio ambiente sano. Esa será la única manera de romper el círculo que impide que avancemos en los temas ambientales urbanos.

Sin embargo, no estamos en cero. Santa Cruz está viviendo un momento de mucha vitalidad y creatividad, y tiene en su haber experiencias negativas y frustrantes, pero también otras positivas. Algunas de las instituciones que trabajan en estos temas son:

- a) La Revolución Jigote, nacida de un proyecto del CEDURE, que lleva ya cinco años trabajando en temas ambientales, como reforestación, inventariación de especies endémicas, creación de “microbosques urbanos”. Ha trabajado con vecinos para recuperar la laguna Guapilo, lo que le ha valido entrar en conflicto con el Gobierno Municipal.
- b) El Colectivo Árbol, especializado en la promoción y defensa de la arborización urbana. Esa defensa cerrada ha implicado incluso que sus miembros sean llevados a juicio.

- c) La Plataforma por el Medio Ambiente, la Salud y la Vida, conformada por varias instituciones de voluntarios.
- d) Ríos de Pie, de reciente formación, dirigida por conocidos voluntarios en el tema.
- e) La Fundación Noel Kempff, con valiosas iniciativas en defensa del Parque Zoológico, el Parque Botánico y otros proyectos.

Algunas de las luchas que sostienen o sostuvieron estos voluntarios de la sociedad civil son:

- a) Oponerse a que se construya el edificio municipal en pleno parque urbano autonómico. El Gobierno Municipal insistió en llevar adelante la construcción, incluso reprimiendo con violencia a los ambientalistas.
- b) Avisar oportunamente al Gobierno Municipal sobre la increíble deforestación total de un predio de cuatro hectáreas que era parque urbano, para construir allí un *mall*. El Gobierno Municipal no hizo nada para detener esta agresión.
- c) La defensa del curiche La Madre, un humedal en plena ciudad con gran valor ambiental. La pelea está en curso.
- d) La defensa del cordón ecológico o llanura de inundación del río Piraí, futuro gran parque urbano de la ciudad de Santa Cruz.
- e) La defensa de la arboleda del 1º anillo, que fue plantada por Noel Kempff. El Gobierno Municipal planea talar los árboles para que pase por ahí el nuevo sistema de transporte público.
- f) La señalización en las avenidas por fuera del 4º anillo. Este es un pedido urgente de las juntas vecinales, pues su falta provoca muertes por atropellamiento casi a diario.

Conclusiones

1. Para entender los efectos socioambientales que produce el capital inmobiliario con sus urbanizaciones, es necesario incluir entre las variables de análisis no solo las específicamente ambientales —como la flora, el aire y el agua—, sino también aquellas variables físico-espaciales derivadas de las actividades que se desarrollan en el territorio. Estas, relacionadas con las variables naturales, permiten entender los efectos socioambientales que se expresan en el espacio territorial.
2. Es importante no detenerse únicamente a identificar los efectos. Es igualmente importante identificar las causas; en nuestro caso, las falencias del Estado y las necesidades de acumulación del capital.
3. Los efectos socioambientales pueden conducir, en algunos casos, a riesgos ambientales y luego a conflictos ambientales. Sin embargo, esos efectos no suelen eclosionar; simplemente pasan a formar parte de las causas que impedirán que la población alcance mejores condiciones de vida. Son asumidas como “naturales” o como el “costo social del progreso”.
4. La incursión masiva del capital inmobiliario ha profundizado la segregación socioespacial ya existente y ha marcado más las diferencias: *urbanizaciones populares* extensas, despobladas y alejadas, sin servicios ni equipamiento social, inseguras, sin transporte ni accesos para los sectores populares, frente a *urbanizaciones cerradas y condominios para la clase alta*, igualmente alejadas, para captar la plusvalía del suelo, pero que garantizan seguridad, buenos servicios y, sobre todo, estatus, es decir segregación. En el caso cruceño, el norte y el noroeste se han separado totalmente del este y del sur.
5. Estamos frente a un modelo urbanístico generador de inequidad y segregación social. Lo lamentable es que el Estado, en sus tres niveles, carece de políticas para paliar los problemas socioambientales y, menos aún, la segregación y el incremento de las desigualdades. Sus inversiones y políticas, por el contrario, agudizan las contradicciones, pues tienden a concentrarse en las zonas ya valorizadas. Eso resulta evidente sobre todo en los municipios de Santa Cruz y Warnes.

6. Mientras que las urbanizaciones alejadas, pero bien conectadas y con servicios y equipamientos, han respondido con creatividad a las necesidades de asalariados y empresarios, es decir de la economía formal y moderna, los barrios populares, que deberían responder también a las necesidades de los sectores populares —con economía informal, es decir que su vivienda es también lugar de trabajo y necesitan barrio, calle, vecinos y actividades para sobrevivir—, no lo han hecho. Resulta un crimen llevarlos a barrios alejados, dedicados solo a vivienda, como sucede.
7. El territorio de la RMC ha sido devastado por enormes operaciones inmobiliarias especulativas que han producido una expansión irracional y dispersa, con destrucción de suelos, bosques, recursos hídricos y paisajísticos y con una marcada segregación socioespacial. Los espacios que teóricamente aparecen como “urbanizados” quedarán durante muchos años como un terrible pasivo ambiental, generador de inseguridad, insalubridad y largos e inútiles viajes vivienda-trabajo, que es la peor manera de robar el tiempo y la vida a los sectores más pobres, arrojados a las semivacías periferias.
8. Es evidente que el sector público, en sus tres niveles, carece de vocación ambiental, por lo que el medio ambiente sano no se considera un derecho humano. La sociedad civil es la que está cubriendo ese vacío con iniciativas ambientales que, en muchos casos, tratan de mitigar los efectos negativos de los mismos proyectos del sector público. Hay experiencias positivas de participación ciudadana en estos temas que se debería recuperar.

Recomendaciones para políticas urbanas

1. Es urgente la elaboración de un plan de ordenamiento para la RMC que defina claramente los usos del suelo para todos los municipios: áreas de expansión con continuidad con la mancha urbana, evitando los “saltos” especulativos, con claramente definidas áreas no urbanizables, áreas protegidas, etc., y con una estructura vial que logre estructurar el territorio.
2. Una de las principales prioridades debe ser declarar una pausa urbanístico-ambiental hasta que este plan sea elaborado.

3. Una política de asentamientos debería normar que las urbanizaciones definan los tiempos de ocupación, concentrando a los que van a edificar en zonas más cercanas y con servicios, y separando las parcelas especulativas en las que todavía no se piensa edificar.
4. Es urgente desarrollar políticas y programas de suelo urbano para ayudar a quien busca un lote para construir, de modo que esa su necesidad no sea aprovechada por la especulación, que infla el precio del suelo. Santa Cruz experimentó con éxito en este sentido en los años setenta.
5. Mientras que las clases acomodadas compran viviendas construidas, las empresas constructoras no se animan a incursionar y ofrecer vivienda al mercado popular, pues no saben cómo aprovechar la autoconstrucción y la construcción social de la vivienda. Por ello, es el Estado el que debería indicar el camino.
6. Se debe definir políticas impositivas para controlar la especulación o los “lotes de engorde” mediante un impuesto progresivo al lote baldío. Esta acción se viene proponiendo sin éxito desde el año 1970, porque los políticos le temen.
7. Se debe exigir políticas públicas que promuevan el medio ambiente sano como un derecho ciudadano. Mientras eso no se logre, se recomienda apoyar todas las iniciativas de la sociedad civil, para que esta esté en condiciones de exigir el cumplimiento de los derechos ambientales, rompiendo así el círculo vicioso que hoy no permite avanzar en este sentido. Hay experiencias cruceñas que se deben reconocer, recuperar y apoyar, como la Plataforma por el Medio Ambiente y la Vida, que agrupa a la mayor parte de iniciativas afines ■

Bibliografía

Canedo, Claudia (2019). *Diagnóstico de la Región Metropolitana de Santa Cruz*. La Paz: IDEA Internacional y Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz – GAMSC.

Chungar, Miriam (2018). *La segregación del espacio público “calle” como consecuencia de las urbanizaciones cerradas, en Hacia la metamorfosis urbana*. Cochabamba: UPB y SEUR.

GAMSC – Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz (2017). *Plan de Desarrollo Municipal*. Santa Cruz: GAMSC.

Limpías, Víctor Hugo (2019). Conferencia “Sassen, Bauman y la Gran Santa Cruz”, en el Seminario Nacional de Urbanismo de la AFCAB, Unifranz-SC, 12 y 13 de septiembre.

Morón, Federico et al. (2018). *Informe sobre los efectos ambientales de las urbanizaciones en el Urubó*. Santa Cruz, Plataforma Ríos de Pie.

Prado, Fernando (2019). *Renta del suelo, acumulación y segregación espacial: desigualdades en la Región Metropolitana Cruceña*. La Paz: CEDLA.

Prado, Fernando (2000). *Perfil ambiental de Santa Cruz de la Sierra*. S/l. IHS SINPA Papers 13. s/l: CEDURE y HIS SINPA – Institute for Housing and Urban Development Studies, Rotterdam/Holanda. Disponible en <https://es.scribd.com/document/262791305/SINPA-13-Prado-F-2000-Perfil-Ambiental-de-Santa-Cruz-de-La-Sierra>

Prado, Fernando; Isabella Prado, Carlos Schlink y Vasiliev Crispin Seoane (2019). *Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana Cruceña*. Santa Cruz, Bolivia: Fundación Pasos Kanki, CEDURE y *El País*.

La producción y reproducción de múltiples desigualdades forma parte constitutiva del núcleo de problemas que llevan a los procesos de empobrecimiento de gran parte de la población y que, en esos términos, implican el cuestionamiento de la legitimidad de los sistemas económicos, sociales y políticos en nuestras sociedades. En esta perspectiva, las relaciones económicas en el capitalismo son fundamentales para entender dichos fenómenos, atendiendo a la mercantilización de todos los ámbitos de la vida social, las tensiones entre la lógica del capital y el bienestar, los intereses contradictorios entre el capital y el trabajo, las múltiples discriminaciones y exclusiones en el acceso al poder y a los medios que posibilitan la reproducción social.

Estos procesos, que han sido profundizados por las políticas neoliberales y convencionales aplicadas en América Latina, obligan a reflexionar y debatir sobre cómo transformar esta realidad con otros paradigmas, perspectivas y formas de intervención de los sujetos colectivos para la construcción, desde abajo, de un modelo diferente de Estado y de sociedad.

Es a este propósito al que busca contribuir la serie Desigualdades y Pobreza Multidimensional del CEDLA, y que ha destinado su segundo número a la discusión de *Enfoques, perspectivas y situaciones* desde una mirada latinoamericana.

