

La Pobreza del Estado

**Reconsiderando
el papel del Estado
en la lucha contra
la pobreza global**

**Alberto
Cimadamore**

**Hartley
Dean**

**Jorge
Siqueira**

(editores)



LA POBREZA DEL ESTADO

La pobreza del Estado : reconsiderando el rol del Estado en la lucha contra la pobreza global / adaptado por Alberto Cimdamore ; Jorge Siqueira ; Dean Hartley. - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009.

Internet - (CLACSO-CROP / Alberto Cimdamore)

Traducido por: Carmen Barroso
ISBN 978-987-1543-35-9

1. Pobreza. 2. Políticas Públicas. 3. Estrategias de Reducción de la Pobreza. I. Cimdamore, Alberto, adapt. II. Siqueira, Jorge, adapt. III. Hartley, Dean, adapt. IV. Barroso, Carmen, trad.
CDD 362.5

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO: Pobreza / Estado / Estrategias de reducción de la pobreza / Políticas sociales / Políticas públicas / Desigualdad social / Mundialización / Globalización / Provatización / Derechos humanos

La Colección CLACSO-CROP tiene como objetivo principal difundir investigaciones originales y de alta calidad sobre la temática de la pobreza. La colección incluye los resultados de las actividades que se realizan en el marco del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe (becas, seminarios internacionales y otros proyectos especiales), así como investigaciones relacionadas con esta problemática que realizan miembros de la red CLACSO-CROP y que son aprobadas por evaluaciones académicas externas.



Secretario Ejecutivo

Emir Sader

Comité Directivo

Miembros Titulares

Julio César Gambina

Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP),
Argentina

Luis Tapia

Posgrado Multidisciplinario en Ciencias del
Desarrollo (CIDES),
Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Bolivia

José Vicente Tavares

Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH),
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
(UFRGS), Brasil

Carmen Caamaño Morúa

Instituto de Investigaciones Sociales (IIS),
Universidad de Costa Rica (UCR), Costa Rica

Jesús Redondo Rojo

Departamento de Psicología (DP), Facultad de
Ciencias Sociales (FACSO), Universidad de Chile
(UC), Chile

Gabriel Misas Arango

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de
Colombia (UNAL), Colombia

Suzy Castor Pierre-Charles

Centre de Recherche et de Formation
Économique et Sociale pour le Développement
(CRESFED), Haïti

Francisco Luciano Concheiro Bórquez

Centro Universitario de Ciencias Sociales
y Humanidades (CUCSH), Universidad de
Guadalajara (UDG), México

CLACSO

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

Av. Callao 875, piso 5° J
C1023AAB, Buenos Aires, Argentina
Tel. (54 11) 4811 6588 / 4814 2301
Fax (54 11) 4812 8459
<www.clacso.org>
<clacso-crop@clacso.edu.ar>



Director Científico

Asunción Lera St. Clair

Comité Científico

Atilio A. Boron, Presidente, Argentina

Julio Boltvinik, México

Jean Comaroff, Estados Unidos

Bob Deacon, Reino Unido

Shahida El Baz, Egipto

Sara Hossain, Bangladesh

Karen O'Brien, Noruega

Adebayo Olukoshi, Senegal

Isabel Ortiz, Naciones Unidas

Thomas Pogge, Estados Unidos

Shahra Razavi, UNRISD

CROP

Comparative Research Programme
on Poverty

Nygårdsgaten 5
N - 5020, Bergen, Noruega
Tel. 47 55 58 97 39
Fax 47 55 58 97 45
<www.crop.org>
<crop@uib.no>

Colección CLACSO-CROP

LA POBREZA DEL ESTADO

**RECONSIDERACIÓN DEL ROL DEL ESTADO
EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA GLOBAL**

**ALBERTO CIMADAMORE
HARTLEY DEAN
JORGE SIQUEIRA
[editores]**



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Editor Responsable Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO

Coordinador Académico Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO



Colección CLACSO-CROP

Directores de la colección Alberto Cimadamore y Asunción Lera St. Clair

Coordinación Fabiana Werthein y Hans Offerdal

Asistente Santiago Kosiner

Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO

Responsable editorial Lucas Sablich

Director de arte Marcelo Giardino

Responsable de contenidos web Juan Acerbi

Webmaster Sebastián Higa

Logística Silvio Nioi Varg

CLACSO

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

Av. Callao 875 Piso 5° J | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>


Primera edición en español

La pobreza del estado. Reconsideración del rol del estado en la lucha contra la pobreza global (Buenos Aires: CLACSO)

ISBN 978-987-1543-35-9

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo  Norad

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

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

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

ÍNDICE

Prefacio

Hartley Dean, Alberto Cimadamore y Jorge Siqueira | 11

Introducción | 13

Parte I. Dimensiones teórica y global

Hartley Dean

El programa mundial de derechos humanos y la (im)posibilidad del Estado ético | 35

Anete Brito Leal Ivo

La redefinición del problema social y la retórica acerca de la pobreza durante el decenio de 1990 | 57

Paulo Henrique Martins

La antiglobalización y el antiestatismo desde la perspectiva del postdesarrollo y el antiutilitarismo | 81

Parte II. Dimensiones política y nacional

Virgilio Álvarez Aragón

La estrategia de reducción de la pobreza y la brecha educacional en la Guatemala de posguerra | 95

Nelson Arteaga Botello

El futuro que no llegará: la erradicación de la pobreza desde la perspectiva del gobierno federal de México (2000-2006) | 117

José Graziano da Silva, Walter Belik y Maya Takagi

Las dificultades de una política de seguridad alimentaria en el Brasil | 141

Tarcisio Patricio de Araujo y Roberto Alves de Lima

Políticas de empleo público como instrumentos para la reducción de la pobreza y la desigualdad en el Brasil | 159

Mayra Paula Espina Prieto

Pobreza, desigualdad y desarrollo: el rol del Estado en la experiencia de Cuba | 177

Hulya Dagdeviren

¿Privatización para la reducción de la pobreza?
El caso de Bangladesh y su importancia para otras economías en desarrollo | 193

Parte III. Dimensiones práctica y local

Rowan Ireland

Sinergias frágiles para el desarrollo: el caso de Jardim Oratório, São Paulo, Brasil | 215

John-Andrew McNeish

Pobreza, políticas y “prestidigitación” en Bolivia y América Latina | 235

Einar Braathen

Fondos Sociales en África:
¿una respuesta clientelístico-tecnocrática a la pobreza? | 257

PREFACIO

El espectro de la pobreza ha tenido una presencia constante en la historia de la humanidad. Actualmente es posible erradicar la pobreza extrema. Existen los recursos para lograrlo en un período razonable. Los deseos y la disposición de las organizaciones internacionales, los gobiernos y los pueblos son evidentes en los discursos dominantes que expresan la necesidad y la voluntad de la comunidad internacional de reducir y erradicar la pobreza. ¿Cuáles son los factores que están impidiendo el logro de una meta tan ampliamente aceptada? Es difícil dar una respuesta exhaustiva y precisa a esta pregunta. No obstante, una parte sustancial de la explicación puede estar en una de las estructuras más importantes, pero problemáticas, del mundo moderno, a saber, el Estado.

Esta es la premisa que sustentaba el seminario internacional sobre “El rol del Estado en la lucha contra la pobreza”, organizado conjuntamente por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), el Programa de Investigación Comparativa sobre la Pobreza (CROP) y la Fundación Joaquim Nabuco (FJN), celebrado en Recife, Brasil, del 18 al 21 de marzo de 2003. También es la idea que guiaba el programa de becas organizado previamente sobre el mismo tópico por CLACSO y CROP en el año 2002. Todas esas actividades se concretaron gracias al apoyo generoso de numerosas organizaciones y personas. La Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD) ha sido decisiva para la continuidad de las actividades del Programa CLACSO-CROP de estudios sobre la pobreza en América Latina y el Caribe. El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Ottawa,

Canadá, apoyó generosamente la organización del seminario de Recife. La Oficina de la UNESCO en Brasil, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Fundación Ford y diversos organismos del Gobierno de Brasil, Pernambuco, Recife y Olinda también hicieron importantes contribuciones financieras.

El presente libro, como se explicará en detalle en la introducción, es el fruto de ese seminario y contiene versiones revisadas de algunos de los trabajos básicos que allí se presentaron y debatieron. Esta edición es una traducción al español del libro publicado en inglés por CLACSO en el año 2005 y en portugués en 2006. Por esta razón, los editores se disculpan por eventuales modificaciones de matiz o significado respecto de los originales debido a las traducciones. .

Desde los comienzos de esta iniciativa, el objetivo primario era generar un debate global centrado en la pobreza y el rol del estado. El seminario, y su correspondiente libro, han proporcionado la oportunidad para que intelectuales de diversos países, culturas y tradiciones académicas contribuyan y participen en un diálogo, tanto entre sí, durante el propio seminario, pero además con importantes organizaciones comunitarias y funcionarios encargados de la adopción de decisiones. Ni los organizadores del seminario ni los editores del presente libro tenían la intención de ensamblar un producto perfecto, que reflejara una confluencia de diferentes perspectivas teóricas, disciplinas científicas y enfoques políticos. Nuestro objetivo era, en primer lugar, generar un volumen que reflejara la verdadera complejidad de la pobreza como fenómeno, y de las vías para su reducción o erradicación. Seguidamente, queríamos producir un libro que resultara de interés para diversos tipos de lectores, rico en su variedad de estilos, y que sintetizase los diferentes enfoques representados. Sin embargo, lo que une a la amplia gama de autores que han contribuido a esta publicación es su pasión compartida por el conocimiento y el análisis

Finalmente, quisiéramos también reconocer y agradecer el entusiasta apoyo brindado al seminario desde las primeras etapas de su organización por las autoridades de CLACSO, de CROP, y de la Fundación Joaquim Nabuco. Por último, y no por ello menos importante, deseamos destacar que nada de esto hubiera sido posible sin el profesionalismo de Fabiana Werthein (CLACSO) y Helenilda Cavalcanti (FJN), quienes estuvieron al tanto de los más mínimos detalles y vencieron todas las dificultades que normalmente surgen en una colaboración internacional como la que dio origen al presente libro.

Alberto Cimadamore, Hartley Dean y Jorge Siqueira
Editores

HARTLEY DEAN
ALBERTO CIMADAMORE
JORGE SIQUEIRA¹

INTRODUCCIÓN

La cuarta parte de la población del mundo, esto es, 1.300 millones de personas, viven en condiciones de pobreza extrema. Cerca de 800 millones de personas no reciben suficiente alimento, y unos 500 millones de personas padecen de malnutrición crónica. Más de un tercio de los niños del mundo están mal nutridos. Más de 840 millones de adultos son analfabetos –de ellos, 538 millones son mujeres– y 1.200 millones de personas viven sin acceso a agua apta para el consumo. Estos son algunos de los datos y cifras básicos sobre la pobreza, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Los datos son bien conocidos por la mayoría de los estudiantes, personas informadas y funcionarios encargados de formular políticas. Lo que parece ser menos conocido, aceptado o tomado en cuenta, es el hecho de que, según la misma fuente, actualmente el mundo “tiene los recursos para erradicar la pobreza [...] y la pobreza extrema puede ser eliminada del globo terrestre”. Según lo ha expresado el PNUD “la pobreza ya no es inevitable y por tanto no debe seguir siendo tolerada”. Pese a estos hechos sorprendentes y objetivos loables, la pobreza está presente en todas partes, incluso en los países desarrollados, donde más de 100 millones de personas viven por debajo de la línea de pobreza, más de cinco millones de personas carecen de vivienda y 37 millones están desocupadas (PNUD 2004: 1 y 2).

¹* Hartley Dean es Profesor Titular de Política Social en el Instituto de Economía y Ciencias Políticas de Londres. Alberto Cimadamore es Profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, e Investigador en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Argentina. Jorge Siqueira es Director del Instituto de Investigaciones Sociales en la Fundación Joaquim Nabuco, Ministerio de Educación, Brasil.

¿Por qué entonces no puede resolverse uno de los problemas sociales, económicos y éticos más urgentes de la humanidad pese a que se dispone de los recursos suficientes para hacerlo?

Nosotros sostenemos que a fin de responder esta pregunta debemos indagar primero acerca del Estado y su rol en la lucha contra la pobreza. Este es el tema fundamental que se analiza en el presente libro, como lo fue en el seminario que condujo a su producción.

El logro de un objetivo tan deseable, como la erradicación de la pobreza, requiere una acción decisiva que la mayoría de los gobiernos aparentemente no están preparados para llevar a cabo (Pinstrup-Andersen y otros, 2002: 269) pese al hecho de que el Estado sigue teniendo la responsabilidad y los principales instrumentos para definir estrategias contra este flagelo en el mundo contemporáneo. La tarea social y política es enorme –a veces abrumadora– porque en numerosos casos, como en los países de América Latina, el Estado debe atender no sólo un déficit enorme acumulado en este campo (la pobreza estructural), sino también la “nueva pobreza” creada por el experimento neoliberal y sus respectivos ajuste y reestructuración de las economías nacionales (Pachano 1994: 26 y 27). No obstante, la tarea es imperiosa y factible, considerando que están disponibles los recursos para enfrentar la pobreza y sus consecuencias sociales, económicas éticas y políticas.

En los estudios sobre pobreza se observa un consenso sobre la centralidad del Estado para su reducción y la creación de mejores condiciones para la equidad e inclusión social. Sin embargo, la mera existencia de niveles inaceptables de pobreza, desigualdad y exclusión en la mayoría de los países menos adelantados (PMA) demuestra que el Estado no sólo ha sido ineficiente en la reducción de esos niveles, sino que ha permitido que se incrementen.

Por lo tanto, parecería que el paso lógico para atender esas enfermedades sociales sería una reforma sustancial del Estado. Desde un punto de vista normativo, esa reforma debería tener por objetivo la creación sostenible de riqueza, así como su redistribución equitativa. Las políticas fiscales, económicas y sociales son los instrumentos potenciales para redefinir las relaciones sociales dentro de formas de estado históricamente diferentes. Sin embargo, algunas formas de Estado son más adecuadas que otras para ser parte de la solución de la pobreza. Podría plantearse que algunas formas específicas de Estado son más propensas a la creación de pobreza, particularmente en los países del Sur, en donde los intereses creados apoyan voluntaria o involuntariamente las políticas que producen pobreza (Wilson y otros 2001: 13), mientras que otras formas se adecuan mejor a la reducción de la misma. Consecuentemente, en términos teóricos o abstractos, el Estado puede ser tanto parte del problema como parte de su solución. En todo caso, el desempeño del Estado en esas cuestiones es susceptible de evaluación empírica.

El Estado es un concepto central en las ciencias sociales. Como estructura social y de poder, tiene la capacidad de condicionar las relaciones sociales y sus consecuencias. La pobreza, como fenómeno social, puede concebirse como el resultado de la interacción de agentes que responden al estímulo de las estructuras

sociales y de poder que operan a distintos niveles de análisis, incluidos el Estado, el mercado, y el contexto internacional (Cimadamore 2003: 238).

Una vez concebido como una estructura social, el concepto puede proporcionar una perspectiva amplia acerca de cómo las relaciones de poder influyen en las relaciones sociales de producción y por tanto, cómo puede concebirse la pobreza con un resultado de este complejo conjunto de interacciones. Esta forma de pensar –aunque útil teóricamente– es criticada por quienes consideran que no existe un “Estado”, ni siquiera un “Estado moderno” o un “Estado nación”. Algunos de los principales críticos, aunque atacan la generalidad del concepto, aprovechan enormemente la noción de “formas de Estado”: un concepto global que puede incluir diversas estructuras sociales históricamente concretas, como el “Estado pluralista”, el “Estado depredador”, el “Estado de bienestar” o el “Estado guardián” (Caporaso 1996: 31; Cox 1986: 213 y 214). Adoptando este enfoque, podemos pensar que el Estado es el resultado de formaciones sociales concretas sustentadas en una constelación de intereses diversos que se basan en un contexto cambiante de relaciones de poder relativo. De este modo, la pobreza es una característica propia de estructuras históricas concretas, incluido, particularmente, el Estado. Por tanto, el Estado puede ser considerado como una parte fundamental del problema, pero, también puede convertirse en una parte de la solución, en dependencia de la dinámica cambiante de las relaciones de poder entre intereses y coaliciones sociales opuestas.

En este contexto, nuestro libro debe también abordar una paradoja. Si bien por una parte parece que el rol del Estado se ha debilitado y empobrecido cada vez más, por otra parte parece cada vez más involucrado en procesos que, lejos de aliviar, exacerban la pobreza y la desigualdad social.

El libro es el resultado de un seminario internacional “El rol del estado en la lucha contra la pobreza”, celebrado en Recife, Brasil, en marzo de 2003. Al solicitar contribuciones al seminario, los organizadores distribuyeron un documento de referencia titulado “Anti-globalization” and anti-statism: Emergent challenges to the role of the state in poverty reduction² (Antiglobalización y anti estatismo: desafíos emergentes al rol del Estado en la reducción de la pobreza). El fundamento de ese documento sigue siendo tan pertinente ahora como cuando se escribió inicialmente, y se reproduce sustancialmente como primera parte de este capítulo introductorio. En respuesta a ese documento se ofreció una amplia gama de trabajos. En el presente libro incluimos una selección cuidadosamente revisada y editada de los trabajos aceptados, presentados y debatidos durante el seminario. En la segunda parte de este capítulo, explicamos la estructura y contenido del libro. Por último, en las conclusiones definimos, analizamos y resumimos diversos temas y cuestiones que surgieron durante el seminario original y que continúan tratándose en las diversas contribuciones al libro.

² Elaborado inicialmente en conjunto por Hartley Dean y Einar Braathen. Los editores agradecen a Einar Braathen su autorización para utilizar dicho texto.

EL TELÓN DE FONDO: LA ANTIGLOBALIZACIÓN Y EL ANTIESTATISMO

En momentos en que parecería que se incrementa la toma de conciencia mundial acerca de la pobreza, y la causa de la erradicación de la pobreza ocupa un lugar cada vez más elevado en el programa político mundial (aunque principalmente en el plano retórico), hay dos tendencias que propenden a marginar o cuestionar el rol del Estado en la reducción de la pobreza. La primera es el antiestatismo inherente a los programas neoliberales, gerencialistas y comunitarios que, cada uno a su manera, están influyendo en los enfoques actuales para el alivio de la pobreza (v.g. Deacon 1997, 2000). La segunda surge de un conjunto de ideas radicales y críticas asociadas con el movimiento “antiglobalización”: una alianza compleja de facciones dispares que cuestionan la ascendencia mundial del capitalismo, la democracia liberal, la cultura occidental y las teorías neoliberales del bienestar (v.g. Amin 1997; Burbach y otros, 1997). Aunque “antiglobalización” es un término problemático que ha sido impugnado, su propia ambigüedad genera algunas controversias clave. El movimiento comprende intereses políticos y culturales, así como económicos, y ha atraído no sólo a quienes temen que la globalización económica esté implicada en el debilitamiento de las prestaciones del Estado de bienestar, sino también a quienes reconocen que en otros aspectos ha aumentado el poder de los Estados nación del mundo desarrollado, aunque a menudo estimulando prácticas explotadoras o corruptas de las élites estatales en el mundo en desarrollo. Hay elementos o variantes de la “antiglobalización” y el antiestatismo que, aunque ostensiblemente opuestos en lo ideológico, se mantienen escépticos, si no hostiles, respecto al rol del Estado en la reducción de la pobreza.

En este libro se tratará de analizar ambas tendencias, la “antiglobalización” y el antiestatismo, en tres niveles diferentes, el internacional, el nacional y el subnacional, generando con ello seis subtemas interconectados que, en conjunto, proporcionan un extenso marco para el debate.

EL NIVEL MUNDIAL O INTERNACIONAL

El antiestatismo está implícito en el enfoque de los principales órganos internacionales relacionados con los programas de alivio de la pobreza. Por ejemplo: el PNUD, por una parte, al menos verbalmente, preconiza la idea de que debe prestarse tanta atención a los derechos económicos, sociales y culturales, como a los derechos civiles y políticos (PNUD, 2000).

Sin embargo, por otra parte, se supone que para poder hacer respetar los derechos se requieren mecanismos similares a los que rigen el comercio mundial.

Las demandas del PNUD están expresadas en el lenguaje despolitizado de la formulación de políticas basadas en las evidencias y, los procesos para procurar el logro de los derechos humanos invocan técnicas de orientación “comercial” como la autoevaluación, la evaluación comparativa, el cambio de cultura, todos tomados de los repertorios de la nueva doctrina gerencialista (Dean, 2002). El Banco Mundial, pese a su preferencia por un enfoque para el alivio de la pobreza basado en redes de seguridad y con un rol directo mínimo del Estado, en algunas publicaciones recientes

(Narayan y otros, 2000; Banco Mundial, 2001) abraza ostensiblemente una perspectiva fundamentada en los principios de la “buena práctica” en política social.

No obstante, a los ojos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI), lo más probable es que la buena práctica entrañe un enfoque pluralista que privilegie la ideología comunitaria y de las organizaciones no gubernamentales (v.g. Braathen 2000).

Este programa de acción se está desplegando en el contexto de los continuos intentos por parte de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de “liberalizar” la prestación de servicios públicos esenciales. La naciente ortodoxia mundial parece combinar el liberalismo económico tecnocrático con un nuevo tipo de conservadurismo social que se mantiene hostil a las formas universales de bienestar estatal (cf. Jordan 1998; Dean 1999).

La “antiglobalización” atrajo la atención como movimiento mediante las espectaculares manifestaciones públicas realizadas en oposición a la cumbre de la OMC en Seattle en 1999, y desde entonces mediante un variado conjunto de manifestaciones anticapitalistas ulteriores, la campaña Jubileo 2000 para la reducción de la deuda del ‘tercer mundo’ y el florecimiento de organizaciones como la Asociación para la Imposición Tributaria de las Transacciones Financieras en Ayuda de los Ciudadanos (ATTAC) y el Foro Social Mundial. El movimiento dio nueva expresión a lo que era una tradición intelectual crítica de relativamente larga data, y algunos de sus pensadores más influyentes han expresado inseguridad respecto de la etiqueta de “antiglobalización”. Susan George (2001: 1), por ejemplo, ha declarado que “este combate es realmente entre quienes quieren la globalización inclusiva basada en la cooperación y la solidaridad y quienes quieren que el mercado tome todas las decisiones”. La globalización sigue siendo un fenómeno profundamente cuestionado. Es importante distinguir entre versiones económicas que conciben la globalización en términos de la ascendencia del capitalismo empresarial, las versiones políticas que lo perciben en términos de la reconfiguración del gobierno mundial, y las versiones culturales que lo comprenden en términos de una interpermeabilidad creciente de valores y estilos de vida humanos (v.g. Held y otros 1999). La “antiglobalización” no es necesariamente un rechazo al “estilo Luddite” de la modernidad o del internacionalismo, pero puede adoptar características muy diferentes según la prioridad asignada a las dimensiones política y cultural de la globalización. Puede abrazar ideas de ciudadanía mundial y gobierno humano (v.g. Falk 1994; 1995), o de ciudadanía cosmopolita y autonomía democrática (v.g. Held 1995). Los análisis de la “antiglobalización” comparten su oposición a la hegemonía de las fuerzas del libre mercado debido a su costo social y político, pero esto deja abierto un abanico de interrogantes relativas a las bases de la ciudadanía y el rol (si es que tienen alguno) de los órganos internacionales.

EL NIVEL NACIONAL

El antiestatismo se expresa con virulencia en los discursos políticos basados en el supuesto de que la globalización crea presiones irresistibles que demandan una nueva ortodoxia económica post keynesiana y una transición de un bienestar proteccionista “pasivo” a formas instrumentales “activas” de bienestar. Esta ortodoxia descansa,

en realidad en un supuesto ampliamente desacreditado. La soberanía de los Estados nación ha sido reconstituida, y no disminuida (v.g. Hirst y Thompson 1996). En particular, algunos alegarán que el poder de los Estados en las naciones capitalistas desarrolladas –en relación tanto con el control de sus propios sujetos como con los Estados nación en desarrollo– puede ser mayor que nunca antes (v.g. Mann 1997). No obstante, el pensamiento neoliberal o de la Nueva Derecha ha tratado de marginar al Estado nación en favor de la prestación privada de los servicios sociales, mientras que el pensamiento comunitario o de la “Tercera vía”, como veremos más adelante, ha estado tratando de promover iniciativas de servicios sociales subnacionales, descentralizados, comunitarios o de micro nivel, sobre la base de conceptos de asociación y participación altamente gerencialistas y no colectivistas.

Hay pocas evidencias de que estas estrategias participativas basadas en la “sociedad civil” y la “asociación de los sectores público y privado” realmente fomenten los resultados en la lucha contra la pobreza en el plano nacional. Al mismo tiempo, en el nivel nacional también privilegia la promoción de formas de democracia electoral que no potencian el papel de las comunidades oprimidas, ni facilitan a los más desaventajados los medios para hacerse oír directamente. En ausencia de contundente evidencia empírica sobre la superioridad de las democracias liberales respecto de las no democracias en la gestión de gobierno a favor de los pobres, el PNUD (2000) continúa promoviendo la democracia electoral multipartidista como base para asegurar la legitimidad del gobierno nacional. Nosotros consideramos que la democracia es esencial para la erradicación efectiva y duradera de la pobreza; pero hay muchos tipos de participación democrática, y las administraciones del estado puramente formales, responsabilizadas mediante un proceso democrático estrictamente de procedimiento, pueden ser menos inclusivas, menos autorizadas, y tener menor repercusión en la reducción de la pobreza que los gobiernos que son sensibles a los movimientos sociales, los sindicatos y las redes populares que controlan formas más directas e inmediatas de participación democrática (v.g. Braathen y Palmero 2001).

La idea de la “antiglobalización” se extiende a los escritores que critican el supuesto de que los regímenes dominantes de bienestar social, que caracterizan los distintos tipos de capitalismo occidental (Esping-Andersen 1990; 1996; 1999), pueden necesariamente proporcionar los modelos para interpretar o informar el desarrollo social en el mundo en desarrollo. Wood (2004), por ejemplo, ha planteado que las tipologías de regímenes de bienestar social establecidos se basan en dos supuestos clave: un estado legitimado y un mercado laboral omnipresente, que sencillamente no resultan aplicables, por ejemplo, en partes del África subsahariana o en el subcontinente del Asia meridional. Hay partes del mundo “en desarrollo”, como el Asia oriental y América Latina, en que el Estado y el mercado han surgido de maneras que hacen posible analíticamente aplicar tipologías de regímenes de bienestar social, aunque de maneras que deben considerar condiciones históricas y culturales diversas. No obstante, hay otras partes en que es necesario reconocer que la actividad económica sigue arraigada en las relaciones sociales; en que el proceso de formalización o de “gran transformación” (Polanyi 1994) que ha caracterizado el proceso de desarrollo

económico no se ha producido en un sentido funcional; y en que los movimientos y las redes sociales basados en la comunidad informal, en la práctica todavía tienen primacía como determinantes del bienestar humano, antes que otras instituciones como el estado o el mercado. En esas condiciones, el derecho al bienestar puede derivarse en gran medida de los “derechos de incorporación adversa”: es decir, de códigos de imparcialidad negociados bajo el mando de caudillos, caciques, capos de la mafia, burócratas estatales corruptos o benévolo funcionarios encargados de la ayuda.

EL NIVEL SUBNACIONAL O LOCAL

El antiestatismo, como se señaló anteriormente, es axiomático para el nuevo gerencialismo público que ha estado informando las iniciativas de gobierno local de los organismos internacionales de ayuda (Kettl 1999). En parte, esto ha estado influenciado por nociones comunitarias de “capital social” y un interés normativo revitalizado en el rol de la sociedad civil y las redes sociales –como una esfera que es conceptualmente distinta del estado o el mercado– en que puede fomentarse la autosuficiencia y garantizarse el bienestar sin recurrir a sistemas formales (Putnam 1993, 2000; Etzioni 1993; Woolcock 1998). Parte de su fundamentación se origina en supuestos neoliberales acerca de la eficacia inherente de la motivación empresarial y los métodos comerciales. Un ejemplo sería la iniciativa del Banco Mundial denominada Fondos Sociales, que deliberadamente relega los organismos gubernamentales a fin de conceder pequeñas donaciones en capital a las comunidades locales (véase Tandler 2000; Braathen y otros 2001).

La “antiglobalización” es un elemento implícito para determinadas estrategias localizadas de resistencia aplicadas en todo el mundo en desarrollo. En el nivel más sencillo encontramos el tipo de estrategias de resistencia de campesinos que, mediante actos encubiertos de sabotaje menor y otros medios, socavan las instituciones de mercado y estatales disfuncionales (v.g. Scott 1985, 1990). En un nivel más elaborado o creativo, encontramos el tipo de actividades económicas informales sistemáticas que hicieron posible la producción, la distribución y el intercambio de bienes y servicios necesarios en contravención de las limitaciones impuestas por las restricciones de la ley de “delimitación de zonas” en la Sudáfrica del apartheid, y las restricciones de la planificación centralizada en la ex Unión Soviética (véase Jordan 1998: 164 y 165). En el plano de las políticas, hay ejemplos de estrategias de gestión que son radicales y no participativas, propugnadas por algunas administraciones locales en el Brasil y la India, que explícitamente atacan las burocracias del gobierno nacional escleróticas, corruptas y desfavorables para los pobres. En un plano más intelectual, existe una gama de ecoanarquistas y socialistas de la sociedad civil, críticos de las burocracias estatales “dirigiste” y de demandas, por ejemplo, por el tipo de proceso contrahegemónico de globalización previsto por de Sousa Santos (2001). De Sousa Santos ha expresado que deberíamos estar reinterpretando los “idiomas nativos de emancipación” a fin de proporcionar las bases para una forma cosmopolita y progresiva “de abajo a arriba”, de multiculturalismo impulsado desde el nivel local por una amplia gama de organizaciones, grupos o pueblos indígenas, y por movimientos de la periferia de los

sistemas nacionales e internacionales establecidos. Un ejemplo de movimiento subnacional que desde 1994 ha logrado combinar diversos elementos de una estrategia antiglobalización es el movimiento Zapatista en México (Kagarlitsky 2000).

RESEÑA DEL LIBRO

Las contribuciones incluidas en el libro abordan los tópicos descritos anteriormente en distintos niveles de análisis, y utilizando diferentes métodos y perspectivas teóricas. A continuación de la presente introducción, los capítulos del libro están organizados en tres secciones. La primera se refiere a cuestiones de nivel global u otro, con argumentos teóricos acerca del rol del estado nación en el actual contexto mundial. La segunda trata específicamente acerca de cuestiones de política social a nivel nacional. La tercera se ocupa de tópicos a nivel local y de las implicaciones prácticas de las recientes iniciativas de desarrollo social. Inevitablemente, sin embargo, existe una superposición entre estas secciones por cuanto las consideraciones teóricas nunca pueden mantenerse separadas de las cuestiones de política, y éstas nunca pueden ser analizadas aisladamente sin tener en cuenta sus efectos a nivel de la realidad cotidiana local.

LAS DIMENSIONES TEÓRICA Y GLOBAL

Los capítulos 2 y 3, escritos por Hartley Dean y Anete Brito Leal respectivamente, ilustran de modo diferente en qué medida la amenaza global contra el poder y las responsabilidades del Estado nación se reflejan en un cuestionamiento muy particular de la situación de los derechos sociales de la ciudadanía. En el capítulo 2 se alega, en términos generales, que la globalización supone el triunfo de una interpretación liberal individualista de los derechos humanos frente a tipos de interpretación más solidaristas. Se trata de una interpretación que contribuye a un programa de desarrollo humano inspirado gerencialistamente, marginando al mismo tiempo las interpretaciones locales o vernáculas de las necesidades humanas. Así mismo, se exploran interpretaciones alternativas de los derechos basados tanto en una política de las capacidades (en el sentido promulgado por Amartya Sen) como en una interpretación de la política de las necesidades (en el sentido promulgado por Nancy Fraser), bajo los auspicios de un “estado ético” (posibilidad ya sugerida por Antonio Gramsci). El argumento analizado en el capítulo 3, aunque referido más específicamente a la región de América Latina, considera una paradoja de origen mundial: si bien la necesidad de combatir la pobreza es una cuestión de consenso global, existe una contradicción subyacente. Las estrategias en alza, que dan prioridad a las soluciones de la pobreza basadas, o bien en el mercado o bien en la sociedad civil, suponen una desviación de la protección social basada en derechos y responsabilidades colectivas correlativas. Al igual que en el capítulo 2, se afirma que debemos buscar un enfoque alternativo que confiera responsabilidad al Estado.

En el capítulo 4, Paulo Martins aborda las cuestiones desde una perspectiva “post desarrollo” y, en particular, desde la posición adoptada por el “Movimiento Antiutilitarista en las Ciencias Sociales” (MAUSS). Se trata de una posición que puede ser identificada con el movimiento antiglobalización. La perspectiva post desarrollo

contempla el proceso de desarrollo humano, según las actuales instituciones internacionales, como una mera extensión del colonialismo, y, consecuentemente, toda estrategia contra la pobreza que conceda un rol al Estado capitalista está fatalmente viciada. El problema radica en que la forma “híbrida” existente de política internacional (que incluye las instituciones internacionales, las empresas transnacionales [ET], las organizaciones no gubernamentales [ONG] y los Estados nación) ni regulará el poder del capital mundial ni controlará el mayor poder militar del mundo, a saber, los Estados Unidos de América. Con todo, se reconoce que necesariamente debe preservarse algún rol para el Estado, aunque deberá movilizarse en torno a nuevas formas sociales y, en esa medida, el desafío que Martins identifica no es en modo alguno diferente del descrito en los capítulos precedentes.

LAS DIMENSIONES NACIONAL Y DE POLÍTICAS

A continuación se presentan en el libro diversos estudios de caso concretos. En los capítulos 5 y 6, Virgilio Álvarez y Nelson Arteaga respectivamente examinan las experiencias de dos países de América Central: Guatemala y México. En el capítulo 5 se traza la historia de Guatemala y se demuestra cómo la explotación sostenida de los pueblos indígenas, los efectos debilitantes de la dictadura militar y los trastornos resultantes de la lucha armada, resultan en pobreza crónica y desigualdad social. Los recientes acuerdos de paz han incluido disposiciones relativas a una Estrategia de Reducción de la Pobreza que aún no ha sido plena ni eficazmente aplicada. Sin embargo, el elemento central de esa estrategia se relaciona con la extensión y desarrollo de la educación, y en el capítulo se analiza la ambigüedad de una estrategia cuya premisa es la teoría del capital humano. Si bien la educación puede y debe proporcionar los medios para promover los ideales democráticos y una nueva base para la cohesión y el desarrollo social, el criterio adoptado se centra de manera más circunscripta en la reproducción de la cultura dominante y la producción de las capacidades básicas requeridas para lograr objetivos estrictamente económicos. El capítulo 6 propone conclusiones similares, y se definen en él diferentes maneras en que se han aplicado los discursos acerca de la pobreza para justificar políticas que han sido sistemáticamente incapaces de resolver la pobreza y la desigualdad en México. En este capítulo se demuestra que términos como “exclusión”, “clases inferiores” y “marginación” han sido interpretados como diferentes formas de eximir al Estado de responsabilidad por la pobreza y de responsabilizar, a las propias víctimas de esa pobreza. Las políticas recientes, fundamentadas también en los supuestos de la teoría del capital humano, resaltan la creación de oportunidades para los pobres, pero sin considerar las limitaciones estructurales que perpetúan la pobreza.

Los capítulos 7 y 8, por Graciano da Silva, Belik y Takagi, y de Araújo y Alves de Lima, analizan una serie de experiencias en el Brasil. En el capítulo 7 se describen los antecedentes y la aplicación en el Brasil del Programa Hambre Cero, en el marco de un análisis de la economía de la distribución de los ingresos. El autor defiende el modelo concreto adoptado por el Programa Hambre Cero –basado en la distribución de cupones de alimentos a las familias pobres– alegando que es eficiente y flexible desde el punto

de vista administrativo; que beneficia no sólo a los receptores directos, sino además a los productores agrícolas locales en pequeña escala que también son vulnerables a la pobreza; que no es estigmatizante y está sujeto a control democrático local.

El capítulo 8 se centra en la serie de programas de capacitación y mercados de trabajo incorporados recientemente en el Brasil. El argumento recoge los antecedentes históricos de las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad en el Brasil, y sostiene que los nuevos programas no pueden por sí mismos generar crecimiento económico: aún más, han tendido a beneficiar a los grandes negocios más que a las empresas locales, y no han realizado plenamente su potencial para contribuir a la sostenibilidad social mediante la participación de la sociedad civil. Esta perspectiva de acción encuentra obstáculos en las limitaciones económicas y fiscales del país, y hay argumentos para defender que debe incrementarse, y no disminuirse, el rol del en la lucha contra la pobreza.

El capítulo 9 se refiere a los tipos tan distintos de lucha contra la pobreza que se han experimentado en Cuba. A raíz de la revolución socialista, el país trató de lograr la igualdad social mediante la planificación y el control centralizados del Estado. El régimen socialista redujo notablemente la desigualdad. Después de la crisis de los años 80 y las reformas que siguieron, las desigualdades sociales han aumentado, tanto en términos de la polarización de los ingresos del hogar como en términos del aumento de las desigualdades espaciales entre las distintas regiones o territorios. Con todo, esas desigualdades son menores que en América Latina en su conjunto, que es la región más desigual del mundo. Se afirma que la prestación universal de servicios por el Estado no implica necesariamente homogeneidad social, aunque debe no obstante reconocer y responder a la diversidad social; que el desarrollo social y económico requiere que los territorios adquieran alguna medida de autonomía local; y que es preciso hallar vías para generar empleos permanentes. El argumento se basa en investigaciones recientes que han examinado críticamente la política social de Cuba y el modelo de cambio socioeconómico seguido durante la transición socialista. La comprensión crítica suscitada aquí, según la autora, es esencial para todo intento de autoreforma. En el capítulo se concluye que la política social y la estrategia ideal para el alivio de la pobreza, estrategia ésta que sobrevive como componente de las reformas económicas actuales, se ajustan a lo que podría denominarse un “modelo de igualdad” o “modelo ético”.

En el capítulo 10, escrito por Hulya Dagdeviren, dejamos atrás a América Latina y nos adentramos en el Asia meridional, con un análisis de los efectos de la privatización de las empresas estatales en Bangladesh. Las conclusiones que pueden inferirse son de interés para todos los países en desarrollo. En el capítulo se demuestra que la privatización no conduce necesariamente a la reducción de la pobreza, especialmente si el proceso apunta a reducciones del mercado laboral, generación mínima de ingresos y ganancias por aumento de la eficiencia. No ha quedado necesariamente demostrado que la propiedad estatal de las empresas no pueda producir beneficios públicos en la lucha contra la pobreza.

LAS DIMENSIONES PRÁCTICA Y LOCAL

Por último, en el libro se incluyen algunos estudios locales.

En los capítulos 11 y 12, por Rowan Ireland y John McNeish respectivamente, se considera la contribución de la planificación participativa y los procesos democráticos locales a la lucha contra la pobreza en dos países: Brasil y Bolivia. En el capítulo 11 se presenta un estudio longitudinal de una Comissão da Terra en una favela de São Paulo, cuyos resultados aportan elementos para una nueva teoría del desarrollo. La Comissão había sustituido en determinado sentido una “política de demanda” en su lucha por lograr una sociedad civil funcional, y mediante sus éxitos y fracasos demostraba la necesidad de sinergia entre los movimientos sociales, las ONG y el Estado. Sin embargo, el optimismo cauteloso del capítulo 11 es atenuado por el capítulo 12, que se ocupa de la aplicación local de las políticas favorables a los pobres en uno de los países más pobres de América Latina, Bolivia. Las políticas bolivianas a favor de los pobres se centran en leyes que se proponen fomentar la participación popular y la administración descentralizada. Las investigaciones sugieren que esas iniciativas han producido desencanto y desconfianza a nivel local y que, lejos de aumentar, han reducido el poder de la población local al incorporarse al nuevo proceso de gobierno que, como por arte de magia, traspassa del Estado a los pobres la responsabilidad por la pobreza.

Finalmente, en el capítulo 13, de Einar Braathen, nos alejamos nuevamente de América Latina para adentrarnos esta vez en África y analizar los efectos locales de las políticas de descentralización y la administración a nivel local de los “Fondos Sociales” del Banco Mundial en Tanzania y Zambia. Aunque los resultados observados en Tanzania y Zambia difieren, el argumento de este capítulo concuerda con el del capítulo 12 en tanto demuestra que ese tipo de “gobierno a favor de los pobres” puede presentar aspectos tanto positivos como negativos. Asimismo, puede funcionar, como en el caso de Tanzania, como un nuevo enfoque tecnocrático, gerencialista, que margina efectivamente al Estado de maneras que podrían reforzar las relaciones neopatrimoniales y clientelistas de poder a nivel local. No obstante, resulta tranquilizador el hecho de que la experiencia de Zambia sugiere que incluso los tecnócratas más radicales pueden operar algún cambio real a nivel local.

TEMAS Y CUESTIONES

Una sección considerable de los argumentos los argumentos sustantivos y los relatos ilustrativos presentados en el presente libro provienen de América Latina. Por ello, es necesario considerar la importancia particular, así como la relevancia genérica del contexto latinoamericano.

A partir de aquí, invertiremos la pauta adoptada hasta el momento. En vez de avanzar desde las consideraciones mundiales a las nacionales y luego a las locales, el argumento procederá en sentido contrario. Trataremos de determinar las lecciones que podemos aprender, primero en relación con las experiencias locales de los mecanismos de planificación participativa como modo de gobierno; en segundo lugar, en relación con el impacto hegemónico de la teoría sobre el capital humano en las

políticas sociales que se están aplicando ampliamente en el nivel nacional; y en tercer lugar, en relación con la posibilidad de que reconceptualicemos el rol del Estado en la lucha contra la pobreza.

EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

La historia económica y social de América Latina presenta una serie de ciclos de expansión y recesión durante el último siglo. En 1900, 70 millones de personas vivían en esta parte del mundo. En el 2000, la cifra se había incrementado siete veces hasta llegar a cerca de 500 millones. Tres cuartas partes de la población vivía en el campo en 1900, pero ahora las dos terceras partes vive en las ciudades. A principios del siglo XX, el 75% de la población era analfabeta, pero hoy siete de cada ocho adultos saben leer y escribir. La esperanza media de vida aumentó de 40 a 70 años. Como ha señalado Thorp (1998), en el transcurso de cuatro generaciones la vida cambió radicalmente para la mayoría de la población. Pese a esos logros, la distribución de los ingresos empeoró: probablemente era la peor del mundo en los años 60 y se deterioró aún más durante el ajuste económico de los años 80 (Thorp 1998:1 a 3).

A principios del siglo XXI, más el 43% de la población de la región viven en la pobreza, y cerca del 19% vive en condiciones de extrema pobreza. Al escribir el presente artículo estas cifras preocupantes del año 2002 se mantenían casi idénticas y habían acompañado un período de estancamiento económico (CEPAL 2003: 2 y 3).

América Latina ha alcanzado estos niveles alarmantes de pobreza y desigualdad pese a las declaraciones de intención y los cambios de política. A la política social se le asignó un lugar importante en el programa político de varios países de la región. Entre 1990 y el 2000, nueve países reformaron su sistema de salud, 14 realizaron cambios importantes en su sistema de educación, y 11 reestructuraron sus sistemas de pensión y jubilación. Al mismo tiempo, muchos países adoptaron programas de desarrollo social para reducir la pobreza crónica y específica (esto es, causada por crisis económicas y desastres naturales), y la política de vivienda recibió más atención que en el pasado reciente (Grindle 2001). Una vez más, es posible ver con claridad la ineficacia de la acción estatal para atender, si no el tema más importante, uno de los más importantes que figura en la agenda política declarada de casi todos los países de la región.

Los gobiernos relativamente más activos en política social no han logrado demostrar los resultados tangibles que se esperaban en cuanto a reducción de la pobreza. Además, en muchos casos la acción gubernamental es contraproducente debido a razones intrínsecas de la política o la estrategia. Eso es lo que ocurre cuando el Estado gasta más en servicios que benefician a quienes están en mejor posición económica y social en lugar de invertir en los servicios que más necesitan los pobres. Un ejemplo de esto es el gasto per cápita en educación básica, que es mucho menor de lo que se gasta en los niveles secundario o superior. Algo similar puede observarse en las inversiones públicas en salud, vivienda, y otras (ibid).

La experiencia reciente de América Latina demuestra que la reestructuración económica en el contexto de las reformas de orientación neoliberal han sido inefi-

cientes e ineficaces en sus intentos de responder a la pobreza estructural o a la “nueva pobreza” creada por el propio proceso de reformas. Por tanto, es factible alegar que todavía se necesita una reforma sustancial del Estado. Lógicamente, esa reforma debe ir mucho más allá de las políticas formales y debe abordar la reorganización de los acuerdos sociales e institucionales que son garantizados por el Estado o mediante procesos democráticos, de manera que el crecimiento económico y la distribución de la riqueza sean posibles y sostenibles. En otras palabras, se necesita reformar los incentivos estructurales para la creación de pobreza y, al mismo tiempo, organizar medidas sustanciales de economía política, utilizando instrumentos de política económica, social y fiscal, para distribuir la riqueza en un contexto de desarrollo sostenible. Existe un consenso creciente en diversos países latinoamericanos de que es preciso hacer algo en ese sentido. En la mayoría de esos países se sigue declarando que la política social es prioritaria, aunque hay determinadas incongruencias dentro de las actuales políticas económicas y fiscales. Sin embargo, los hechos y cifras inaceptables sobre la pobreza y la pobreza extrema que mencionamos al principio de esta introducción representan una realidad brutal que ensombrece los discursos y buenas intenciones declaradas en los planos nacional e internacional, como en los Objetivos de Desarrollo del Milenio enunciados por el PNUD (2003).

LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA COMO MODO DE GOBIERNO

En varios capítulos de este libro, particularmente en los capítulos 11, 12 y 13, se analiza el desarrollo de la participación local en los procesos de desarrollo social. La cuestión que debe destacarse es la ambigüedad potencial de esas iniciativas que representan, por una parte, un medio por el cual tal vez sea posible “recuperar el estado” democráticamente (cf. Wainwright 2003), y por otra, un mecanismo que margina al Estado y sus procesos políticos a favor de la sociedad civil. Esta ambigüedad evoca un conmutador gestáltico. Desde una perspectiva, la planificación participativa potencia a la población local en la lucha contra la pobreza a que está sometida; le permite lograr el control de los recursos e instituciones estatales; da una oportunidad de expresarse a los que nunca son escuchados. En cambio, desde otra perspectiva, aparece como un dispositivo para atrapar a los pobres; para obligarlos a ayudarse a sí mismos; para adjudicarles la responsabilidad, pero carentes de poder real y de recursos adecuados.

En el mejor de los casos, iniciativas como el proceso participativo de elaboración de presupuestos que se ha estado desarrollando desde 1989 en Porto Alegre, Brasil (Bairlie 2003) han logrado un éxito enorme en la conciliación de diferentes tipos de autoridad política, de modo que la administración municipal debe responder no sólo en función de su mandato electoral, sino mediante un proceso continuo de participación popular basado en plenarios populares y un consejo presupuestario abierto. Si bien esos procesos son mantenidos necesariamente por los miembros más militantes o vehementes de las comunidades locales y no aprovechan los “guiones ocultos” de los más pobres (Scott 1990), con todo representan los intentos mejor concertados hasta la fecha de democratizar el Estado social. A raíz de la victoria del Partido de los Trabajadores (PT) en las elecciones presidenciales de 2002, se espera

que ese tipo de enfoque pueda desarrollarse e incluso extenderse en el tiempo al nivel federal. Ahora bien, mientras el gobierno de “Lula” da Silva se mantenga limitado por las condiciones impuestas por el FMI, en Porto Alegre subsiste el peligro de que, como dijera Wainwright (2003: 61), “la propia administración popular pueda volverse involuntariamente cómplice, imponiendo a las comunidades locales la carga de despejar el caos social del mercado no reglamentado”. Se pueden prestar servicios vitales, no porque representen un derecho universal, sino en la medida en que la población local pueda asumir el sacrificio que tal vez sea necesario para desarrollarlos y administrarlos.

Paralelamente, por tanto, las iniciativas de planificación participativa pueden concebirse como una forma de iniciativa de desarrollo de la capacidad de la comunidad, que es totalmente acorde con las políticas neoliberales y con las nuevas técnicas gerencialistas de gobierno que se han promovido en el contexto de las iniciativas de renovación urbana, tanto en los países desarrollados (v.g. Geddes y Benington 2001) como en los países en desarrollo. En el capítulo 12 se indica que esto entraña un “acto de prestidigitación” por parte de los gobiernos que promueven la planificación participativa, aunque también puede interpretarse en términos de la “lógica inmanente” (Foucault 1979: Cáp. 2) de las relaciones de poder implícitas. La globalización no priva necesariamente al Estado de su poder administrativo (cf. Hirst y Thompson 1996), pero proporciona un contexto cambiante en el que surgen cada vez más formas sofisticadas de tecnología disciplinaria en el que las comunidades y los individuos pueden verse obligados, o pueden tratar, de manejar sus propias vidas sujetos solamente a intervenciones que realiza el Estado guardando cierta distancia (Rodger 2000).

LA HEGEMONÍA DE LA TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO Y SUS CONSECUENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS

Este debate nos retrotrae inexorablemente a conceptos tan problemáticos como “capital social” y “capital humano”, que se han convertido en moneda común dentro del pensamiento dominante acerca del desarrollo social. Si bien el primero se relaciona con ideas sobre la planificación participativa y el resurgimiento de la sociedad civil como una alternativa al Estado, el último reconoce el potencial productivo del individuo y los ideales de autodesarrollo y potenciación personal (v.g. Becker 1993). Aunque esos conceptos evidentemente tienen una aplicación en el análisis sociológico crítico (v.g. Bourdieu 1997), como una metáfora en el discurso sobre políticas, el término “capital humano” representa al individuo más como actor económico que como actor social, y más como individuo competitivo que como ser social cooperador.

La teoría del capital humano ha sido una de las fuerzas impulsoras en los esfuerzos del mundo en desarrollo para extender la prestación de servicios educacionales (Hall y Midgley 2004). También representa una hipótesis central en el pensamiento acerca de la política económica y del mercado laboral, en que la nueva ortodoxia postkeynesiana rechaza el uso del poder estatal para manipular la demanda agregada, y en su lugar favorece la intervención a nivel de la oferta. Supone que, mediante la promoción del capital humano de los individuos es posible elevar la capacitación y la participación de la fuerza

laboral, incrementar la productividad, atraer inversiones y fomentar el crecimiento económico en general. La tendencia mundial se aparta del “Estado keynesiano nacional de bienestar”, y se inclina hacia el “Estado shumpeteriano posnacional de bienestar a cambio de trabajo” (Jessop 2002) o una forma de “nuevo paternalismo” (Standing 2002) cuya prioridad es maximizar la participación de la fuerza laboral y promover las capacidades, el comportamiento y las actitudes apropiadas para una economía global en la era de la información. Esta tendencia se ilustra de diversas maneras en todo el libro, pero particularmente en los capítulos 5, 6 y 8.

En términos de políticas, es una tendencia a menudo descrita como la filosofía de una “Tercera Vía”. Se trata, pues, de un híbrido complejo de políticas económicas neoliberales y políticas sociales comunitarias conservadoras que parecen haberse originado con los “nuevos” demócratas bajo el gobierno de Clinton en los Estados Unidos, adoptada por el “nuevo” partido laborista bajo el gobierno de Blair en Gran Bretaña, y con influencia en el desarrollo de un “nuevo centro” y “coaliciones púrpura” en toda Europa (Bonoli y Powell 2002; Lewis y Surender 2004). Pueden encontrarse elementos centrales de la filosofía de la Tercera Vía en sectores de las Naciones Unidas (especialmente, por ejemplo, PNUD 2003), y sin dudas ha habido gobiernos en los países en desarrollo que se han identificado explícitamente con esa filosofía, incluidos el gobierno de Cardoso de 1994 a 2002 en el Brasil (Wainwright 2003: 43). En el capítulo 6 se propone que los gobiernos recientes en México han tendido a asimilar cuestiones relativas a la pobreza y la desigualdad bajo la rúbrica de términos como “exclusión social”, y ello también refleja elementos de la ortodoxia conceptual de la Tercera Vía. Giddens (1998: 102 y 103), por ejemplo, afirma que “la nueva política [de la Tercera Vía] define la igualdad como inclusión y la desigualdad como exclusión”. Sin embargo, la forma más crítica de inclusión es la inclusión en el mercado laboral, y la tarea del gobierno en el marco de esta filosofía es promover oportunidades para la inclusión en el mercado laboral. Aunque tal vez adoptemos elementos de esa estrategia (CLACSO, CROP y CEDLA 2004), hay peligros subyacentes si se convirtiera en la única estrategia, y si ello significara que los pobres serían culpados por su propia exclusión. Las políticas para combatir la pobreza se enmarcan cada vez más en el lenguaje de exclusión social, no de desigualdad; y de oportunidades, no de derechos. Por lo tanto, se remarca que la educación es instrumental y no emancipadora, como hubiera demandado Freire (1972). El hincapié que se hace en el capital humano es mucho más limitado que el que Sen (1999), por ejemplo, haría en las capacidades humanas.

RECONCEPTUALIZACIÓN DEL ESTADO

¿Cómo es posible entonces reconceptualizar el Estado? Los editores del presente libro adhieren al enfoque teórico crítico de las formas históricas del Estado mencionadas al principio de este capítulo introductorio. Varios capítulos posteriores sirven para recordarnos que la teoría convencional del régimen de bienestar no nos ayuda necesariamente a comprender los procesos que están ocurriendo en los países en desarrollo.

En el capítulo 5, por ejemplo, se señala que si bien numerosos países latinoamericanos han experimentado algo equivalente a un cambio en el régimen de bienestar de conservador a liberal (Barrientos 2004), hay otros, como Guatemala, en que los conflictos armados en el pasado reciente han resultado en lo que podría describirse como régimen de “inseguridad” (Bevan 2004). Por el momento, sin embargo, nuestra tarea no es necesariamente entrar en un análisis taxonómico del pasado, sino en debates acerca de lo que sería posible en el futuro.

Aunque a Richard Titmuss nunca le gustó la expresión “Estado de bienestar”, defendió el concepto a que se ha aplicado la expresión al referirse a la necesidad de mantener en el capitalismo de mercado “la relación de donación” (1970). Considerando la antropología social de Mauss y otros, Titmuss afirma que los seres humanos necesitan ser capaces de entrar en transacciones sociales distintas de las formas bilaterales de intercambio que caracterizan las relaciones de mercado. La solidaridad social y el bienestar humano dependen de nuestra capacidad de hacer “donaciones” unilaterales y en las sociedades capitalistas complejas el Estado de bienestar nos proporciona un mecanismo colectivo mediante el cual dar ayuda no sólo a un círculo estrecho de familiares, amigos y vecinos, sino a desconocidos anónimos y conciudadanos. En ese sentido, el Estado de bienestar no es en modo alguno hostil a las demandas antiutilitarias de la perspectiva posdesarrollo descritas en el capítulo 3. El mundo ha cambiado desde la creación del Estado de bienestar descrito por Titmuss, pero los ideales democráticos sociales que fundamentaron este tipo de visión de un Estado de bienestar no se han agotado necesariamente, incluso si estamos ahora confrontados con un conjunto diferente de realidades prácticas (cf. Pierson 2001).

Esas realidades son sobrecogedoras. Pese a ello, Peter Townsend, por ejemplo, ha defendido la idea de un Estado internacional de bienestar que requeriría instituciones gubernamentales globales.

Como condición previa, establece una comprensión científica más rigurosa de los problemas de la pobreza y la movilización de nuevas coaliciones y alianzas que incluyan a diferentes países, organismos y movimientos que puedan trabajar a favor de “medidas para la tributación internacional, la regulación de las corporaciones transnacionales y los organismos internacionales, la reforma de la representación ante las Naciones Unidas, y nuevas garantías de derechos humanos, incluidas normas mínimas de ingresos” (Townsend 2002: 19). Entre quienes tratan de sustituir en lugar de mejorar el capitalismo, hay algunos como Alex Callinicos (2003), quien en su *Anti-Capitalist Manifesto* (Manifiesto anticapitalista) contempla un programa de transición que podría incorporar elementos como un ingreso básico universal, la tributación progresiva, la reducción de las horas de trabajo y la defensa de los servicios públicos. En este libro no se ofrecen respuestas definitivas, pero esperamos que contribuya a abrir una riqueza de posibilidades para el debate y que pueda contribuir a lograr alguna medida de consenso en cuanto a que el Estado –sean cuales fueren sus limitaciones pasadas o presentes– debe, después de todo, desempeñar un rol crítico en la lucha contra la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Amin, S. (1997) *Capitalism in the Age of Globalization* (Londres: Zed Books).
- Bairlie, S. (2003) “The Porto Alegre thermidor: Brazil’s ‘participatory budget’ at the crossroad”, en Panitch, L. y Leys, C. (eds.) *Socialist Register* (Londres).
- Banco Mundial (2001) *World Development Report 2000/2001* (Oxford: Oxford University Press).
- Barrientos, A. (2004) “Latin America: Towards a liberal-informal welfare regime” en Gough, I. y otros (eds.) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Becker, G. (1993) *Human Capital*, 3rd edition (Chicago: University of Chicago Press).
- Bevan, P. (2004) “Conceptualizing in/security regimes” en Gough, I. y otros *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bonoli, J. y Powell, M. (2002) “Third Ways in Europe?” en *Social Policy and Society*, Vol. 1, No. 1.
- Bourdieu, P. (1997) “The forms of capital”, en Halsey, A.H. y otros (eds.) *Education, Culture, Economy, Society* (Oxford: Oxford University Press).
- Braathen, E. (2000) “New social corporatism”, *Forum for Development Studies*, Vol. 2.
- Braathen, E. y otros (2001) “Towards Pro-Poor Governance and Poverty Reduction? Social Funds between Global Discourses and Local Forces” en *Research proposal*. University of Bergen (Centre for International Poverty Research) y University of Ghana-Legon (Department of Public Administration).
- Braathen, E. y Palmero, A. (2001) “Towards Pro-poor Governance? The Case of Mozambique” en F. Wilson, N. Kanji y E. Braathen (eds.), *Poverty Reduction: What Role for the State in Today’s Globalised Economy?* (Londres: Zed Books).
- Burbach, R. y otros. (1997) *Globalisation and its Discontents* (Londres: Pluto).
- Callinicos, A. (2003) *An Anti-Capitalist Manifesto* (Cambridge: Polity).
- Caporaso, J. (1996) “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post Modern?” en *Journal of Common Market Studies*, 34, 1, March.
- Cimadamore, A. (2003) “Ciências Sociais e pobreza: a busca de um enfoque integrado” en Werthein, J. y otros *Pobreza e Desigualdade no Brasil* (Brasília, UNESCO).
- CEPAL (2003) *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

- CLACSO, CROP y CEDLA (2004) *Memorias del Seminario Trabajo y Producción de Pobreza en América Latina* La Paz, Bolivia: CLACSO, CROP y CEDLA.
- Cox, R. (1986) "Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory" en Keohane, R. (ed) *Neorealism and its critics* (Nueva York: Columbia University Press).
- Deacon, B. (2000) "Globalization: A threat to equitable social provision" en Dean, H. y otros. (eds.) *Social Policy Review* 12 (Newcastle: Social Policy Association).
- Deacon, B. con Hulse, M. y Stubbs, P. (1997) *Global Social Policy* (Londres: Sage).
- Dean, H. (2002) *Welfare Rights and Social Policy* (Harlow: Prentice Hall).
- Dean, H. con Melrose, M. (1999) *Poverty, Riches and Social Citizenship* (Basingstoke: Macmillan).
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity).
- Esping-Andersen, G. (ed.) (1996) *Welfare States in Transition* (Londres: Sage)
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Post-Industrial Economies* (Oxford: Oxford University Press).
- Etzioni, A. (1993) *The Spirit of Community* (Nueva York: Touchstone).
- Falk, R. (1994) "The making of a global citizenship" en B. van Steenberg (ed.) *The Condition of Citizenship* (Londres: Sage).
- Falk, R. (1995) *On Humane Governance* (Cambridge: Polity).
- Foucault, M. (1979) *The History of Sexuality: An introduction*, Harmondsworth: Penguin.
- Freire, P. (1972) *Pedagogy of the Oppressed* (Harmondsworth: Penguin).
- Geddes, M. y Benington, J. (eds.) (2001) *Local Partnerships and Social Exclusion in EU: New forms of local social governance* (Routledge: Londres).
- George, S. (2001) "Another world is possible" World Social Forum, Library of alternatives, www.worldsocialforum.org.
- Giddens, A. (1998) *The Third Way* (Cambridge: Polity).
- Grindle, M. (2001) "Política social en América Latina: ¿Qué se debería hacer?" en Buscaglia, E. y otros, *Hacia un Nuevo Estado en América Latina* (Buenos Aires: CIPPEC/ Grupo Columbus).
- Hall, A. y Midgley, J. (2004) *Social Policy for Development* (Londres: Sage Publications).

- Held, D. (1995) *Democracy and the Global Order* (Cambridge: Polity).
- Held, D. y otros. (1999) *Global Transformations* (Cambridge: Polity).
- Hirst, P. y Thompson, G. (1996) *Globalization in Question* (Cambridge: Polity).
- Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity).
- Jordan, B. (1998) *The New Politics of Welfare* (Londres: Sage).
- Kagarlitsky, B. (2000) *The Twilight of Globalization. Property, State and Capitalism* (Londres: Pluto).
- Kettl, D. (1999) "The global revolution: reforming government-sector management", en L. Bresser y P. Spink (eds.) en *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America* (Colorado: Lynne Rienner Publishers).
- Lewis, J. y Surender, R. (2004) (eds.) *Welfare State Change: Towards a Third Way?* (Oxford: Oxford University Press).
- Mann, M. (1997) "Has globalization ended the rise and rise of the nation state?" en *Review of International Political Economy*, Vol. 4.
- Narayan, D. y otros. (2000) *Voices of the Poor* (Nueva York: Banco Mundial).
- Pachano, S. (1994) "Relatoría del Seminario Modelos de desarrollo y pobreza en América Latina" en Bombarolo F. y Caride, H. (eds.) *Pobreza y modelos de desarrollo en América Latina*, (Buenos Aires: Ed. FICONG /Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial).
- Pierson, C. (2001) *Hard Choices: Social democracy in the 21st century*, Cambridge: Polity.
- Pinstrup-Andersen, P. y Pandya-Lorch R. (2002) *La Agenda Inconclusa. Perspectivas para Superar el Hambre, la Pobreza y la Degradación Ambiental* (Washington, DC: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias).
- Polanyi, K. (1944) *The Great Transformation* (Nueva York: Rinehart).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000) *Informe sobre Desarrollo Humano 2000* (Oxford: Oxford University Press).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003) *Informe sobre Desarrollo Humano 2003 –Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana* (Oxford: Oxford University Press).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004) *Facts and Figures on Poverty*, <http://www.undp.org/teams/english/facts.htm>

- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone* (Nueva York: Simon and Schuster).
- Rodger, J. (2000) *From a Welfare State to a Welfare Society: The changing context of social policy in a postmodern era* (Londres: Sage Publications).
- Scott, J. (1985) *Weapons of the Weak* (New Haven: Yale University Press).
- Scott, J. (1990) *Domination and the Arts of Resistance* (New Haven: Yale University Press).
- Sen, A. (1999) *Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press).
- de Sousa Santos, B. (2001) "Towards a multicultural conception of human rights" World Social Forum, Library of alternatives, www.worldsocialforum.org.
- Standing, G. (2002) *Beyond the New Paternalism* (Londres: Verso).
- Tendler, J. (2000) "Why are social funds so popular?" en Y. Shahid, Wu, W. y Evenett, S. (eds.) *Local Dynamics in the Era of Globalization* (Oxford: Oxford University Press for the World Bank).
- Thorp, R. (1998) *Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin America in the 20th Century* (Washington, D.C.: distribuido por The Johns Hopkins University Press para el Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Europea)
- Titmuss, R. (1970) *The Gift Relationship* (Londres: Allen and Unwin).
- Townsend, P. (2002) "Poverty, social exclusion and social polarization: The need to create an international welfare state", en Townsend, P. y Gordon, D. (eds.) *World Poverty: New policies to Defeat an Old Enemy* (Bristol: The Policy Press).
- Wainwright, H. (2003) *Reclaim the State, Experiments in popular democracy* (Londres: Verso).
- Wilson, F., Kanji, N. y Braathen, E. (2001) "Introduction: Poverty, Power and the State" en Wilson y otros *Poverty Reduction: What Role for the State in Today's Globalized Economy?* Londres: Zed Books.
- Wood, G. (2004) "Informal security regimes: The strength of relationships" en Gough, I. y otros. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in Development Contexts* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Woolcock, M. (1998) "Social capital and economic development" en *Theory and Society*, Vol. 27.

PARTE I

DIMENSIONES TEÓRICA Y GLOBAL

HARTLEY DEAN^{1*}

EL PROGRAMA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA (IM)POSIBILIDAD DEL ESTADO ÉTICO

INTRODUCCIÓN ²

Los derechos humanos son esencialmente una abstracción ideológica. Con esto no se pretende disminuir el concepto. Es un reconocimiento de que la noción de un conjunto universalmente definible de derechos que son inherentes a los seres humanos en virtud de su condición humana, es un ideal construido socialmente. Los derechos humanos no son una expresión de verdades eternas ni de normas morales, sino de principios éticos derivados sistémicamente.

La interpretación común que sustenta gran parte del debate actual acerca de la reforma del sistema de bienestar social en el Norte y el desarrollo social en el Sur³

1 Profesor Titular de Política Social en el Instituto de Economía y Ciencias Políticas de Londres (Reino Unido). Ex Profesor de Política Social en la Universidad de Luton. Al principio de su carrera prestó servicios durante 12 años como trabajador en defensa de los derechos de bienestar en un barrio multiétnico de Londres.

2 Algunos elementos del presente capítulo han sido presentados también en la Segunda Conferencia de la COST A 15^a Research Network de la Unión Europea, Globalization and Welfare Reform, Oslo, 5 y 6 de abril de 2002, y en la Primera Conferencia de la Red Europea de Investigación sobre Política Social, Social Values, Social Policies, Tilburg, 29 a 31 de agosto de 2003, y además aparecen en los capítulos 1 y 10 de Dean, H. (ed.) *The Ethics of Welfare: Human rights, dependency and responsibility* (Bristol: The Policy Press).

3 A los fines del presente capítulo, adoptaré la convención que habla de “Regímenes de estilo occidental”/ “naciones desarrolladas” / el “Primer Mundo” al referirse al hemisferio Norte o “el Norte”, y “naciones en desarrollo”/ “el Tercer Mundo” al referirse al hemisferio Sur o “el Sur”.

es que la globalización económica señala el fin de una “edad de oro” imaginada del Estado capitalista de bienestar (Esping-Andersen 1996). Más particularmente, se ha afirmado que se ha eclipsado el concepto de derechos sociales o de bienestar —como componente distintivo de ciudadanía en los Estados capitalistas de bienestar del Norte— y que el desarrollo del bienestar social a escala mundial debe conceptualizarse ahora como la búsqueda, no de derechos sociales, sino de normas sociales mínimas adecuadas para cualquier etapa concreta del desarrollo económico (Mishra 1999).

Ya se ha expresado en el capítulo 1 que deberíamos mantenernos escépticos acerca del concepto de globalización. No obstante, el poder creciente del capital global y las consecuencias palpables de las nuevas tecnologías de la comunicación han acelerado evidentemente diversos procesos que inciden en la naturaleza de la interdependencia de los pueblos y naciones, no sólo en un plano económico, sino también en los planos político y cultural. Un efecto ha sido la ascendencia de determinado discurso sobre los derechos humanos (v.g. Held y otros 1999). Algunos entusiastas hablan ahora de una “tercera ola” en el desarrollo de los derechos humanos que está estrechamente vinculada a la globalización (Klug 2000). Incluso los críticos más ardientes de la brecha sustantiva que existe en todo el mundo entre la ley y la justicia, reconocen el concepto imperante de derechos humanos como “el nuevo ideal que ha triunfado en el escenario mundial” (Douzinas 2000: 2). Aquí hay una paradoja. En los decenios de 1980 y 1990 hubo un resurgimiento del interés en el concepto de ciudadanía no sólo dentro de las Ciencias Políticas y la Sociología, sino también dentro de la Política Social académica (v.g. Jordan 1989, Roche 1992, Twine 1994, Lister 1997, Dean 1999), interés éste que logró impulsar el debate acerca de los derechos y el bienestar más allá de los límites de la innovadora teoría de ciudadanía que otrora defendiera T.H. Marshall (1950). Sin embargo, el debate ha entrado en una fase nueva y potencialmente muy diferente. La reciente ascendencia del discurso sobre los derechos humanos, tal vez paradójicamente, lejos de incrementar, desplace nuestra interpretación de ciudadanía y tal vez, lejos de promover, margine la causa del bienestar social y la lucha contra la pobreza.

Resulta evidente que el concepto de derechos humanos es más global que el de ciudadanía por cuanto abarca nociones de derechos que trascienden las consideraciones de nacionalidad (v.g. Turner 1993). La Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 claramente prevé que los derechos humanos deben abarcar no sólo la “primera generación” de derechos civiles y políticos que se habían forjado durante la creación de las modernas democracias occidentales, sino también una “segunda generación” de derechos sociales, económicos y culturales. Sin embargo, en la práctica, la realización de derechos sociales sustantivos ha ocupado siempre un segundo lugar en cuanto al apoyo de las potencias occidentales y los organismos internacionales que han dado prioridad a la promoción de las libertades civiles y las libertades democráticas (véase Dean 1996 y 2002; Bobbio 1996: cap. 4; Deacon 1997). En el nuevo orden mundial, ya no se habla tanto de la prestación de seguridad social y bienestar colectivo sino que se comienza a hacer énfasis en la responsabilidad social y la necesidad de autoabastecerse (v.g. Jordan 1998; Standing 2002).

El objetivo de este capítulo es examinar las amplias cuestiones que emanan de la concepción claramente liberal individualista de derechos humanos asociada a la globalización. Analizaré brevemente los antecedentes históricos y conceptuales de los derechos humanos y el bienestar humano. A continuación exploraré la manera en que el discurso sobre derechos humanos entra en los debates actuales acerca del desarrollo social global. Presentaré algunas interpretaciones alternativas de derechos humanos e ilustraré cómo están comprometidos los derechos sociales, precisamente porque es una interpretación particular de los derechos humanos que está en alza tanto en el Sur como en el Norte. Para concluir, analizaré las perspectivas de restaurar los derechos sociales, como componente clave de los derechos humanos y componente central en la lucha contra la pobreza, mediante la promoción de una ética estatal.

DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS SOCIALES

Los conceptos de derechos de ciudadanía pueden remontarse a la antigüedad y a la ciudad-estado Atenas (de la cual se excluía vergonzosamente a las mujeres y a los esclavos), y más recientemente al Siglo de las Luces Occidental y a las revoluciones francesa y americana. En cambio, el discurso acerca de los derechos humanos es relativamente nuevo. Su principal exposición se produjo durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial en la importante y simbólica Declaración Universal de Derechos Humanos. Aunque con frecuencia se consideran los derechos humanos como un tipo de derechos naturales o prelegales, Clarke (1996: 119) señala que “humano” no es un concepto menos social y político que “ciudadano” y que, históricamente, es un término de origen más reciente. Los derechos ciudadanos, afirma Clarke, proporcionan un modelo para los derechos humanos y no a la inversa. La importancia está dada porque la ciudadanía puede ser interpretada como una condición particular y exclusiva, que no necesariamente confiere derechos universales.

No obstante, toda carta o declaración de derechos asume que sus estados signatarios –ya sean locales, nacionales o internacionales– son, o por lo menos podrían ser, capaces de garantizar dichos derechos. Las declaraciones de derechos humanos típicamente contienen una combinación de derechos que realmente existen, en la medida en que es universalmente posible hacerlos respetar, y derechos que deberían existir, pero que aún no es universalmente posible hacerlos respetar (v.g. Bobbio 1996); lo que Feinberg ha denominado “manifiesto de derechos” (citado en Campbell 1983: 19). Como ya he señalado, la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas incorpora no sólo derechos civiles y políticos –a la vida, la libertad, la propiedad, la igualdad ante la ley, la privacidad, a un juicio imparcial, la libertad de religión, la libertad de expresión y reunión, la participación en el gobierno, al asilo político y un derecho absoluto a no ser torturado– pero también a lo que en ésta se denominan derechos “económicos, sociales y culturales”. Esta última categoría podría, a nuestros fines, incluirse dentro de un concepto amplio de derechos “sociales”; como el derecho a los medios para el bienestar humano, incluidos el derecho a la educación, al trabajo e incluso al tiempo libre. En particular, en el Artículo 25 se expresa:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Generalmente se infiere que durante las negociaciones que condujeron a la proclamación de la Declaración, las disposiciones relativas a los derechos sociales se incluyeron a insistencias del bloque Soviético, reflejando las disposiciones de la constitución soviética sobre los derechos y una perspectiva muy diferente de las libertades requeridas (Goodwin 1987: 240; y véase Bowring 2002). Llegado el momento, todas las naciones del bloque Soviético se abstuvieron cuando finalmente se aprobó la Declaración, y era evidente que había otras fuerzas ideológicas en juego. El Presidente Roosevelt de los EE.UU. había señalado en un discurso pronunciado en 1941 la memorable frase de que la “libertad de carencias” era una de las libertades a alcanzar en cualquier tipo de orden internacional después de la guerra, y que “los hombres con carencias” no eran “hombres libres” (véase Eide 1997). Yo afirmaré que es a la doctrina del liberalismo social y no a la del socialismo que debemos las disposiciones relativas a los derechos sociales que figuran en la Declaración.

Inevitablemente, la idea de que es correcto concebir los derechos sociales como derechos humanos fue enérgicamente impugnada por los neoliberales estrictos (v.g. Nozick 1974) y los positivistas legales (v.g. Cranston 1973). De manera tal vez más insidiosa, la versión indiscutiblemente pluralista de la democracia liberal (v.g. Dahl 1956) que llegó a caracterizar a los EE.UU. y a dominar el debate mundial, no estuvo a favor de una prescripción universal y, aunque el régimen internacional de derechos humanos prevé la vigilancia y comunicación de las violaciones de esos derechos, carece de medios efectivos para hacerlos respetar (v.g. Held y otros 1999). Con todo, lo que resulta más significativo aún, es que a la hora de definir la esencia de los principios enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, Las Naciones Unidas aprobaron en el decenio de 1960 dos Pactos por separado –uno sobre los Derechos Civiles y Políticos y el otro sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (van Genugten 1997)– lo que implicaba como mínimo, que había una diferencia fundamental entre las libertades civiles y políticas, y el derecho sustantivo a trabajar y al bienestar. Distinciones similares han intentado aparecer en los diversos instrumentos regionales de derechos humanos que se han elaborado en todo el mundo. La situación constitucional de los derechos sociales como especies de derechos humanos sigue siendo débil, en el mejor de los casos (cf. Dean 1996; 2002; y Hunt 1996).

Aunque ineficaz en cuanto a su repercusión sustantiva, el naciente régimen de derechos humanos de fines del siglo XX, desempeñó un importante rol simbólico en el proceso complejo y discutido de “globalización”. No ha sido sólo el poder económico del capital transnacional el que ha debilitado el poder de los estados nación, sino también el cuestionamiento ideológico de la soberanía nacional representado

por la argumentación creciente sobre derechos humanos y todo el aparato que lo acompaña. Habermas (2001: 119) llega incluso a afirmar que en la transición de los estados nación a un orden cosmopolita “los derechos humanos proporcionan la única base reconocida de legitimación para la política de la comunidad internacional”. En esas circunstancias, el discurso sobre derechos humanos, cuando se estructura fundamentalmente en términos de los valores de la democracia liberal, tal vez no promueva tanto el desarrollo de los derechos sociales, como que ayude a limitar la capacidad de los estados nación para adoptar políticas proteccionistas de bienestar. De hecho, ha contribuido a la desaparición de la “edad de oro” del estado de bienestar (cf. Esping-Andersen 1996).

Los comentaristas optimistas –algunos dirían utópicos– han analizado la posibilidad de que pueda surgir una forma de “ciudadanía mundial”, basándose en una concepción mundial de los derechos humanos. Falk (1994), por ejemplo, ha indicado que, aparte de las consecuencias de la globalización económica, hay otros argumentos íntimamente relacionados sobre cuya base es posible concebir o propugnar formas de ciudadanía mundial: las aspiraciones y demandas formuladas desde hace tanto tiempo a favor de la paz y la justicia mundiales; las modalidades nacientes de movilización política transnacional derivadas de los movimientos regionales y de los nuevos movimientos sociales; y la naciente crisis ecológica.

Sin embargo, desde una perspectiva más pesimista –algunos dirían realista– Soysal (1994) ha afirmado que se ha producido un enfrentamiento entre dos principios institucionalizados de relaciones entre los Estados en la era post Westphaliana, a saber, la soberanía nacional y los derechos humanos universales (cf. Turner 1993). Soysal ilustra cómo puede observarse una consecuencia de ello en los derechos que a regañadientes, reconocen las naciones desarrolladas a los trabajadores migrantes (cf. Morris 2001). Con todo, en la medida en que los Estados nación desarrollados son los que asumen la responsabilidad de mantener los derechos humanos, esto puede paradójicamente reforzar también su autoridad e incluso justificar la intervención humanitaria o militar en otras partes del mundo. Soysal da a entender que en la medida en que se globalizan nuestros conceptos de los derechos, éstos también resultan más abstractos y distanciados de nuestro sentido de pertenencia o identidad local; de nuestra capacidad para regular nuestras propias vidas. El discurso acerca de los derechos humanos tiende a ser abstracto, totalizador y “de arriba abajo”, y no de naturaleza concreta, particular y “de abajo arriba”. Considero que ésta es una observación crítica en lo tocante a mantenimiento y desarrollo de derechos sociales o de bienestar, y volveré a ella más adelante.

EL NUEVO DISCURSO SOBRE DERECHOS HUMANOS

No obstante, deseo ante todo señalar a la atención las nuevas maneras en que se están invocando los derechos humanos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe sobre Desarrollo Humano 2000 trata de armonizar las demandas de desarrollo humano con las demandas de derechos humanos. Reconociendo que en el pasado “la

retórica de los derechos humanos se redujo a un arma en la propaganda de intereses geopolíticos” (PNUD 2000: 3), el PNUD afirma que el fin de la guerra fría ha creado un clima en el que es posible realizar la visión y el propósito comunes que sustentan los conceptos respectivos de derechos humanos y desarrollo humano. El primero se refiere a las libertades humanas básicas, el último, al fomento de las capacidades humanas. La terminología del Informe sobre Desarrollo Humano está explícitamente influenciada por Amartya Sen, quien de hecho es el autor del primer capítulo del informe. En la contribución de Sen al informe se destaca el hecho de que justamente, porque tal vez los derechos no se ejerzan, ello no significa que no existan. El argumento de Sen –según mi entender– es que los derechos pueden constituirse mediante las aspiraciones y demandas de los desposeídos, incluso cuando los poderosos repudien o desatiendan los deberes que esos derechos les impondrían. Esta, sin embargo, no es la interpretación que el PNUD parece adoptar en el resto de su informe, en el que el concepto de Sen acerca de las capacidades humanas es sutilmente apropiado como un concepto maleable, más afín al de capital humano o social (cf. Coleman 1988, Putnam 2000). El propio Sen (1999: 296) ha señalado que el concepto de “capital humano” tiene limitaciones “porque los seres humanos no son meramente medios de producción, sino también el fin de la actividad”.

En los discursos predominantes de los órganos internacionales, se da por sentado que es evidente que el desarrollo requiere crecimiento económico y los derechos requieren democracia liberal. Ambos requieren un contexto social pluralista y ostensiblemente no ideológico, en que las ONG y los grupos de la sociedad civil puedan desempeñar un rol al igual que los gobiernos (aunque resulta notorio que nunca se mencionan los sindicatos, a pesar de que éstos pueden desempeñar un rol crítico en el desarrollo de los derechos). Se supone que para poder hacer respetar los derechos se requieren mecanismos similares a los que rigen el comercio mundial, y aquí, al identificar las brechas que existen en el orden mundial, el PNUD comienza a utilizar expresiones gerencialistas: habla de la necesidad de estructuras de incentiva-ción, de jurisdicción reguladora y de participación adecuada. Se refiere también a la necesidad de que los países pobres aprovechen las oportunidades que ofrece la globalización (PNUD 2000: 9), pero no reconoce que mientras es posible que los poderosos interpreten los riesgos de una economía capitalista globalizada en términos de oportunidad, los vulnerables podrían interpretarlos en términos de inseguridad (cf. Vail 1999).

Sólo cabe felicitar el reclamo del PNUD de que –al procurar el desarrollo humano– se preste igual atención a los derechos económicos, sociales y culturales que a los derechos civiles y políticos (2000: 13). No obstante, el enfoque del PNUD contiene numerosos elementos característicos de lo que en otras partes se describe como nueva doctrina gerencialista (vg. Hood 1991; Clarke y Newman 1997; y el capítulo 13 del presente volumen): al pedir que se de mejor uso a la información, y al expresarlo en una terminología tomada del repertorio del nuevo gerencialismo que evoca la elaboración despolitizada de políticas basadas en evidencias y la administración del logro de los derechos humanos, basándose en técnicas reconocibles de autoevaluación,

evaluación comparativa y cambio de cultura que suscriben tal perspectiva.

En cierto sentido, los derechos humanos han sido colonizados en la causa de un enfoque gerencialista del desarrollo humano. Existe el peligro de que la causa del derecho al bienestar pueda quedar eclipsada por el individualismo liberal, que proporciona los fundamentos ideológicos tácitos de la ortodoxia gerencialista mundial.

INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Así como el discurso acerca de la ciudadanía en que la Política Social académica ha estado preocupada últimamente está plagado de contradicciones, así también lo está el nuevo discurso acerca de los derechos humanos. He tratado en otros trabajos (Dean 1999; 2001) de desarrollar la dicotomía teórica convencional entre los modelos liberal y republicano de ciudadanía y de ubicarla dentro del discurso popular. He afirmado que la distinción fundamental radica entre las nociones contractualista y solidarista de ciudadanía, y que la ambigüedad inherente de las actitudes popular y política respecto del bienestar proporcionado por el estado, proviene de la manera en que las personas se basan en los repertorios morales en conflicto. En el centro de la dicotomía entre esas nociones radican ideas fundamentalmente diferentes acerca de la naturaleza de la condición humana. En un extremo está un criterio esencialmente hobbesiano de que la sociedad está compuesta de individuos interesados en sí mismos e intrínsecamente competitivos cuyas propensiones mutuamente destructivas requieren un acuerdo contractual mediante el cual determinadas libertades individuales deben ser “canjeadas” por el orden social logrado con la regulación estatal. En el otro extremo está el criterio de que el sujeto humano es endémicamente vulnerable y a fin de sobrevivir requiere mecanismos organizados colectivamente para la cooperación y el apoyo mutuos: lo que importa, como ha expresado Richard Rorty, “es nuestra lealtad a otros seres humanos aferrados unos a otros frente a la oscuridad” (citado en Doyal y Gough 1991: 19). Incluso, si traducimos una defensa de los sistemas de bienestar del lenguaje de la ciudadanía al lenguaje de los derechos humanos, probablemente resulte aplicable la misma dicotomía básica (cf. Habermas 2001: 116). La dicotomía es entre un criterio que considera los derechos humanos como un reflejo o incorporación de los deberes u obligaciones que son necesarios para el mantenimiento del orden entre sujetos totalmente autónomos, y un criterio que los considera como una respuesta a la (inter)dependencia humana o el reconocimiento de ésta. Si se asume la defensa de la dignidad humana como un compromiso ideológico que característicamente figura en los instrumentos de derechos humanos, es evidente que la interpretación dominante de ello se deriva de una noción de dignidad que es sinónimo de autonomía individual e integridad del ser. Sin embargo, ese no es el único significado de dignidad: también puede referirse a cuestiones de la condición social y el reconocimiento como requisitos para la inclusión con diversidad (cf. Honneth 1995).

En la medida en que la argumentación sobre los derechos humanos esté desplazando la argumentación sobre la ciudadanía, estará en alza una interpretación concreta de los derechos humanos. Un elemento central de esa interpretación es la noción de responsabilidad individual. Las bases para esa transición fueron establecidas en el

Norte durante el decenio de 1980 por la Nueva Derecha, pero ha sido impulsada por una variedad de influencias culturales e intelectuales. Roche (1992), por ejemplo, ha sostenido que desde la crisis mundial del Estado de bienestar en el decenio de 1970 el “paradigma dominante” de la ciudadanía social ha sido objeto de ataques por todo el espectro político al surgir tanto un “discurso del deber” como de los derechos. Ese discurso ha adoptado diversas formas, que van desde la pretensión de la Nueva Derecha y el neoconservadorismo de que los derechos de bienestar socavan las obligaciones “tradicionales” que tienen las personas de mantenerse a sí mismas mediante el trabajo y de atenderse unos a otros por conducto de la familia, hasta los cuestionamientos al poder administrativo de los estados de bienestar formulados por los nuevos movimientos sociales. El consenso naciente requirió el abandono de la prioridad que antes se concedía a los derechos sociales y la reconsideración de “los planteamientos morales e ideológicos acerca de la responsabilidad personal” (ibid: 246). En la poderosa ortodoxia que ha comenzado a surgir se considera que los derechos y las responsabilidades existen como parte de un cálculo recíproco (v.g. Jordan 1998). En la medida en que los derechos humanos podrían incluir derechos a la protección social, parecería que están concebidos como algo condicionado a la aceptación de responsabilidades.

En el Artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se había proclamado el derecho a la “seguridad social”, pero como han señalado Goodin (2001), Townsend (2002) y otros, la expresión “seguridad social” prácticamente ha desaparecido del discurso político contemporáneo. Los derechos sociales se están reduciendo a oportunidades en el mercado laboral a cambio de lo cual los ciudadanos deben renunciar a libertades irresponsables (que se equiparan a la dependencia del bienestar). Esta percepción —o algo muy similar— es lo que parece sustentar el naciente paradigma de los derechos humanos.

Por supuesto, un concepto más solidarista de los derechos humanos aceptaría que la dependencia y la responsabilidad no son incompatibles en modo alguno. Turner (1993: 507), por ejemplo, basándose en la antropología filosófica, ha expresado que “a partir de un reconocimiento colectivo de la fragilidad individual es que ganan fuerza emotiva los derechos como sistema de protección mutua”. Este es otro argumento al que volveré más adelante.

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SUR

Si bien en el Norte se descartan los derechos humanos como reliquias de una época keynesiana de antaño, en el Sur el lenguaje de los derechos humanos se aplica estratégicamente para defender las luchas de los nuevos movimientos sociales y de los movimientos indígenas (v.g. van Genugten y Pérez-Bustillo 2001). Con todo, ello no significa necesariamente que se adopten los derechos sociales como componentes sustantivos de los derechos humanos. Por ejemplo, las ONG internacionales que hacen campañas ruidosas a favor de los derechos humanos en todo el mundo, se han mantenido notoriamente “renuentes” a elevar peticiones al prácticamente olvidado Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Hunt 1996: 23). Esa renuencia surge a veces por la prioridad otorgada en esas luchas a los derechos

civiles y políticos, y a veces porque los derechos sociales se ven empañados por su asociación con el capitalismo de los estados de bienestar.

Los abogados de los derechos humanos alegrarán que insinuar una cultura de derechos humanos en todas las instituciones mediante las cuales se regulan y defienden los derechos civiles garantizaría un mayor respeto por la igualdad social (v.g. Massa Arzabe 2001). Se asume que el lustre solidarista del discurso de derechos humanos puede mediar en la tensión que existe entre libertad e igualdad. El énfasis que hacen los instrumentos de derechos humanos en el principio de “dignidad” humana es aprovechado como argumento o defensa retórica en las políticas para combatir la pobreza. Sin embargo, es preciso recordar que con demasiada frecuencia los pueblos que experimentan pobreza en el Sur lo hacen con gran “dignidad”. ¿Para lograr derechos sociales efectivos tal vez sea necesario que los pobres abandonen su digna aquiescencia y se nieguen a sufrir en silencio! La emancipación entraña lucha política.

Existe determinado paralelo entre la distinción que hago entre ciudadanía contractualista y solidarista y la que hace Bustelo (2001) entre ciudadanía “dependiente” y “emancipada”. En el contexto latinoamericano, Bustelo se inclina por una transición de la primera a la segunda. Afirma que las oscilaciones violentas de un modelo económico de sustitución de importaciones dirigido por el estado a un modelo de economía “abierto” dirigida por el mercado (cf. Huber 1996; Barrientos 2004) –y el fracaso de ambos para aliviar la pobreza– han llevado a una desilusión con las soluciones dadas, tanto por el sector público como por el privado. Pero, de la elaboración de una forma nueva de democracia participativa podrían resultar derechos sociales emancipadores. No obstante, no está claro que el hecho de incrementar la participación formal de los pobres en el proceso político pueda por sí solo capacitar a los ciudadanos para traducir sus reclamos de recursos sustantivos en derechos sociales que se puedan hacer respetar.

Otros comentaristas buscan alternativas a los supuestos convencionales del discurso sobre el desarrollo (v.g. Crush 1995). Escobar (1995: 209) señala que para numerosos estudiosos del Sur:

Lo “viejo” suele estar ligado al análisis de la modernización o la dependencia; a políticas centradas en los actores tradicionales como los partidos, las vanguardias, y la clase trabajadora que luchan por el control del estado [...] Lo “nuevo”, en cambio, se invoca en análisis basados, no en estructuras, sino en actores sociales; la promoción de estilos de políticas democráticas, igualitarias y participativas.

Se sostiene que las alternativas de desarrollo surgirán, no mediante la participación con el Estado, sino mediante los movimientos sociales nuevos e indígenas: mediante una esfera política subalterna o mediante redes paralelas de poder. En el contexto de América Latina se ha afirmado que esos movimientos –incluidos los movimientos populares urbanos, las comunidades cristianas, las movilizaciones de campesinos, los nuevos tipos de organizaciones de trabajadores y las novedosas formas de protesta

popular— pueden contribuir a “construir nuevos órdenes sociales, propiciar nuevos modelos de desarrollo y promover el surgimiento de nuevas utopías” (Corderon, citado en Escobar 1995: 218 y 219). La teorización acerca del papel de los nuevos movimientos sociales pos desarrollo parece haber sido llevada más lejos en América Latina que por los estudiosos posmodernistas, posmarxistas y posestructuralistas del Norte (v.g. Touraine 1988; Laclau y Mouffe 1985; Melucci 1988). No obstante, pese al interés de los nuevos movimientos sociales en las cuestiones de la justicia social y los derechos humanos, su preocupación axiomática es con la acción y las estrategias informales, y no con los aparatos formales y desacreditados del Estado.

La relación entre los derechos individuales y los movimientos sociales ha sido investigada empíricamente por Foweraker y Landman (1997), quienes realizaron un análisis comparativo de la movilización contra el gobierno autoritario durante la segunda mitad del siglo XX, en el Brasil, Chile y México, entre otros. Sus datos tienden a indicar que en la práctica, la actividad del movimiento obrero a favor de los derechos de ciudadanía tendía a preceder y a tener mayor alcance que la actividad del movimiento social. Según lo entienden estos autores, el peligro radica en que las demandas de los trabajadores basadas en las clases pueden conducir demasiado fácilmente al tipo de corporatismo estatal que se considera adverso a la democracia liberal. Pero en este contexto, ellos afirman que las demandas colectivas de los movimientos sociales tienden a pasar con el tiempo de los derechos económicos y materiales (o de “bienestar social”) a demandas de los derechos civiles y políticos. La evidencia empírica, al menos en los casos estudiados, tiende a implicar que los nuevos movimientos sociales, aunque se interesan en la agenda de los derechos humanos, no necesariamente sitúan las demandas de derechos sociales como una parte de ese proceso. La implicación es que la agenda de derechos humanos —aunque puede ser movilizada de formas radicalmente diferentes y con propósitos muy diferentes— puede ser tan individualista-liberal en su interpretación en el Sur como en el Norte.

Conviene volver ahora al concepto de Sen (1985, 1999) acerca de las capacidades y la expansión de las capacidades como base para el desarrollo humano (véase supra). El criterio basado en las capacidades ha tenido gran influencia en los debates acerca de la naturaleza de la pobreza en el Sur. El argumento de Sen es que la pobreza representa una restricción objetiva de las capacidades de las personas; de su capacidad y libertad para escoger y actuar. El criterio de las capacidades, como hemos visto, suele interpretarse en términos liberal-individualistas. Sin embargo, en cierto sentido las capacidades representan el sostén esencial entre el insumo y la producción del bienestar. Este concepto ha sido extendido mediante el desarrollo de la teoría de Doyal y Gough (1991) acerca de la necesidad humana, que tiene mucho que ver con la emancipación y los “requisitos sociales” para optimizar la satisfacción de las necesidades. En un sentido similar Nussbaum (2000) habla de “capacidades combinadas” y señala que en las condiciones institucionales adecuadas se facilitan las capacidades individuales. El interrogante que subsiste es si esto puede lograrse mediante instituciones estatales.

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO ÉTICO

Una idea consecuente con la hegemonía del criterio liberal-individualista de los derechos humanos es que la época posmoderna (Kumar 1995) crea un espacio para un nuevo tipo de ética individualista en que la única obligación ética es con el ser que se autogobierna (Bauman 1993). En esa época no desempeñarían ningún rol los derechos sociales ni el estado de bienestar. La ética individualista de autogobierno fundamenta la técnica gerencialista de “responsabilización” que se aplica para promover el autoabastecimiento y el “prudencialismo individual” (Rose 1996) en el Norte, e iniciativas “participativas” de desarrollo social en el Sur (véase el capítulo 12 del presente volumen).

Un enfoque más prometedor lo ofrece Axel Honneth (1995), quien –a partir, entre otras cosas, de la obra de Hegel y la psicóloga social Mead– ha tratado de reinterpretar el desarrollo de las sociedades humanas en términos de la lucha por el reconocimiento. Su objetivo es hallar “una teoría normativa que sea capaz de describir el límite hipotético de la expansión de las relaciones de reconocimiento”, y que requiera un concepto formal de “vida ética” (ibid. 171). Esta teoría normativa descansa en un análisis empírico de las luchas históricas que han pasado de conflictos entre grupos de determinado estatus a conflictos que inciden en la identidad individualizada. Los derechos –junto con el amor y la solidaridad– desempeñan un papel en la formación de la identidad y la realización de la vida ética, pues tienen que ver con el reconocimiento de la capacidad de un individuo para hacer valer sus demandas y participar como sujeto jurídico y político. En el trabajo de Honneth se reconoce el ámbito para una interpretación no hobbesiana de los derechos humanos y es evidentemente importante, pero no se aborda el futuro del estado de bienestar ni las implicaciones que esto tiene para lograr una vida ética.

En la medida en que se ha anunciado ampliamente la desaparición del estado de bienestar, abundan las especulaciones relativas a lo que puede venir después (v.g. Pierson 1998), o a cómo será en realidad una “sociedad de bienestar” post-moderna (Rodger 2000). Rodger afirma que “el bienestar auto-organizado en una sociedad civil en que el control del estado se mantenga a “cierta distancia” puede llegar a producirse por pura necesidad” (ibid. 188). Este concepto de una “sociedad de bienestar” en que el estado asuma cuando más un rol secundario, es muy diferente del concepto poderoso, aunque difícil de definir, de Gramsci acerca de un “estado ético”. Gramsci se ha referido a la medida en que el estado puede ser capaz de cumplir funciones tanto éticas como coercitivas. Si bien ha tenido claramente presente las formas en que el estado burgués puede tratar de constituir y subordinar al ciudadano como un tipo particular de sujeto ético, también da a entender que el estado verdaderamente ético es aquél “que tiende a poner fin a las divisiones internas de los gobernados” (Gramsci 1971:259). En este sentido particular, puede razonablemente suponerse que un estado ético es entonces, si no un requisito previo, el medio para lograr la vida ética que menciona Honneth. Gramsci equipara el estado ético con una “sociedad regulada” en que se sustituye la coerción y se subsume la ley. El estado no es una “entidad fantasmagórica”, sino un organismo colectivo con una conciencia colectiva (Gramsci 1988:

244). Los derechos en una sociedad regulada, según yo lo entiendo, no deben ser ni más ni menos que capacidades humanas consensualmente conferidas y garantizadas (cf. Hirst 1980, y Dean 2002: cap. 1).

Lo que esto puede entrañar es una visión de los derechos humanos que no sólo abarca los derechos sociales, sino que también los conceptualiza por una parte, en términos de responsabilidades globales, y por la otra, en términos de necesidades locales.

La cuestión de las responsabilidades globales ha sido tratada por el filósofo Karl Otto Apel, quien afirma (1980, 1991) que la responsabilidad es el rasgo normativo clave en el discurso político porque al abordar cualquier problema en un argumento se está implícitamente reconociendo una responsabilidad –tanto a nivel individual como colectivo– de resolver dicho problema. Sin embargo, según Apel, el liberalismo como paradigma ideológico dominante de la modernidad, de hecho ha paralizado la posibilidad de una ética de la responsabilidad social porque separa la esfera pública de racionalidad científica de la esfera privada de preferencias y valores. Lo que se requiere es un principio ético de “coresponsabilidad”. Lo cual tal vez sea posible con tres condiciones.

En primer lugar, tendría que ser racional y trascender la tradición. En segundo lugar, requeriría una comunidad de comunicación global, hecho posible mediante una globalización cultural, tecnológica y económica tal que ya “nos hemos convertido en miembros de una verdadera comunidad de comunicación” (ibid: 269). Esta idea tiene resonancias evidentes con el concepto contra fáctico de Habermas (1987) acerca de la “situación ideal para el habla”, que es un objetivo político abstracto mediante el cual sería posible que los seres humanos entablaran negociaciones sin distorsión ni coerción, aunque Apel, por su parte, de hecho toma en cuenta las posibilidades concretas que se han abierto para la interpretación científica colaborativa, por ejemplo, mediante las tecnologías de la información y las comunicaciones. En tercer lugar, dice Apel, un principio de co-responsabilidad requeriría que las reivindicaciones científicas y éticas relativas a la verdad sean tomadas igualmente en serio. Esta idea tiene una resonancia evidente con las palabras de Beck (1992) cuando reclama la desmonopolización de la ciencia y una forma de reflexividad basada en la negociación entre diferentes epistemologías. El elemento ético de sostén de esa negociación es la necesidad humana:

[...] los miembros de la comunidad de comunicación (y esto supone a todos los seres pensantes) están también comprometidos a considerar todas las posibles reivindicaciones de todos los miembros potenciales –y esto significa todas las “necesidades” humanas en la medida en que ellos pudieran verse afectados por las normas y en consecuencia formular reivindicaciones a sus congéneres. Por cuanto las “reivindicaciones” potenciales pueden comunicarse de manera interpersonal, todas las necesidades humanas son éticamente relevantes. Además, deben ser reconocidas si pueden justificarse de forma interpersonal mediante argumentos.” (Apel 1980: 277)

El concepto de Apel de “coresponsabilidad” supone la posibilidad de universalización de las necesidades humanas mediante una forma global de derechos. Su concepto es una réplica a la afirmación de la posmodernidad de que “nunca se encontrará el código ético infalible, de bases universales e incommovibles” (Bauman 1993: 10). Presupone que hay determinadas necesidades humanas básicas cuya satisfacción óptima debe preceder la imposición de toda obligación social (cf. Doyal y Gough 1991). Su planteamiento se basa en que es posible negociar el consenso empírico, ontológico y normativo que se requieren para traducir las demandas particulares de los diversos movimientos sociales en derechos humanos universalizables (cf. Hewitt 1993). La importancia de esto radica en que supone una relación entre derechos y responsabilidades que trasciende el estrecho cálculo contractualista implícito en el lema de la “Tercera Vía”: “no hay derechos sin responsabilidades” (Giddens 1998: 65), porque la responsabilidad por su propia naturaleza es co-operativa y negociada, no una obligación inherente o una doctrina a priori. Lo que esto supone para nuestros fines es un proyecto que necesariamente daría prioridad a la lucha contra la pobreza.

Con todo, es difícil expresar el razonamiento abstracto de Apel acerca de las responsabilidades globales con las luchas concretas acerca de los derechos a nivel del estado, pero en algunas de las publicaciones recientes sobre la “antiglobalización”, por ejemplo, se pueden ver intentos de desarrollar nuestra interpretación de los derechos humanos como un medio para algo distinto de la imposición de una ortodoxia democrático-liberal global; como algo más que una especie de folklore posmoderno que “reduce” las cuestiones morales al derecho de los individuos a que los dejen en paz (cf. Bauman 1993: 243). De Sousa Santos (2001) ha contemplado la posibilidad de una especie de proceso de globalización contra-hegemónica mediante el cual podrían hallar expresión lo que el denomina “lenguajes nativos de emancipación”. Aunque no constituye necesariamente un prototipo, la paradoja del llamado movimiento “anti-globalización” consiste en que, mediante el poder de la Internet, ha establecido una especie de comunidad global de comunicación contrahegemónica (v.g. Yeates 2002). Sin embargo, lo que se requiere es un escenario global coordinado horizontalmente y mediante el cual puedan por consiguiente, negociarse las demandas locales.

Esto nos retrotrae a la cuestión más concreta de las necesidades locales y, yo diría, a la concepción de Nancy Fraser acerca de una “política de la interpretación de las necesidades” (1989). En la medida en que habitamos, no en “sociedades de bienestar”, sino en una variedad de formas históricamente específicas de Estados nación, se requiere una política de interpretación de las necesidades a fin de ampliar el ámbito y alcance de los derechos de bienestar garantizados por el Estado. Una política de interpretación de las necesidades trataría de definir en contextos específicos y para grupos sociales específicos lo que se requiere para la autonomía personal; se extendería más allá de las definiciones esenciales o “escuetas” preferidas por Doyal y Gough (1991) para abarcar definiciones ampliadas o “detalladas” (véase Drover y Kerans 1993). De hecho, esto supondría demandas de reconocimiento, así como de redistribución (cf. Honneth 1995; Fraser 1995; y Fraser y Honneth 2003) de los derechos que reconocen necesidades específicas provenientes de diferencias sociales determinadas por el

género, la etnia, la edad, la discapacidad y la sexualidad. Esto no es un llamamiento al multiculturalismo liberal y a la mera tolerancia de las diferencias entre los individuos, sino a responder a las demandas públicas de que se reconozcan las necesidades particulares. Esto entrañaría no sólo demandas de oportunidades, sino también de seguridad o “asilo” (en el sentido original de la palabra); incluidas la protección contra la explotación y las disposiciones que garanticen la seguridad ontológica, así como la meramente material. Tampoco es esto un simple idealismo romántico. Reconocer la interdependencia humana como base de nuestros derechos significa reconocer que la naturaleza de nuestra interdependencia podría cambiar con el tiempo y que las solidaridades pueden ser frágiles: una política de la interpretación de las necesidades necesariamente sería rigurosa y absoluta. También requeriría que se reconociera la fragilidad del planeta en que habitamos y que si traducimos las necesidades humanas en derechos debemos reconocer que los recursos naturales pueden ser finitos⁴. Esto sigue siendo una cuestión crítica extremadamente difícil que debe abordar todo enfoque de la erradicación de la pobreza que se base en la redistribución global.

CONCLUSIÓN

En mi opinión, esto conduce a luchas contra la supeditación de los servicios esenciales a determinadas condiciones y contra su tratamiento como mercancías. La supeditación a condiciones en la protección social se relaciona por una parte, con la aplicación ampliada de redes de seguridad por medios probados, y por otra, con la aplicación de “pruebas de trabajo” que convierten el desarrollo de lo que los economistas ahora denominan “capital humano” en un proceso forzoso, en lugar de ser emancipador. El tratamiento de los servicios públicos como mercancías es un proceso que se verá acelerado como resultado del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones agenciado por la Organización Mundial de Comercio, cuya implicación final es que los servicios sociales y de salud prestados bajo la autoridad gubernamental no seguirán exentos de los requisitos del libre comercio y la competencia de conformidad con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (véase Deacon 2000; Yeates 2001). Precisamente esto, entre otras cosas, es lo que ha provocado protestas masivas del movimiento “anti-globalización” antes mencionado contra la OMC y otras organizaciones gubernamentales internacionales. Se trata de un movimiento que ha logrado una extraordinaria coalición de intereses. La diversidad de los manifestantes en las calles ha sido caracterizada en los medios noticiosos en términos de un contraste entre “blandos” y “duros”: entre pacíficos libertarios y agresivos anarquistas (véase Yeates 2002: 14). La cuestión que planteo en conclusión, se relaciona con la importancia que tienen esas cuestiones para los manifestantes y activistas que no son blandos ni duros, sino que tratan de lidiar con la realidad de la pobreza y el fracaso de los regímenes estatales o informales de bienestar.

⁴ No corresponde al ámbito de este capítulo analizar los límites ecológicos del crecimiento ni abordar la cuestión de lo que constituye el “desarrollo sostenible” (Meadows y otros 1972; WCED 1987; Cahil 2002).

El reto para los teóricos consiste en articular una nueva concepción sociológica de los derechos sociales con la naciente agenda internacional de derechos humanos. Así como en la Declaración de Bangalore y en el Plan de Acción de 1995 (véase Hunt 1996: Apéndice 4) se hace un llamamiento a los abogados para que tomen más seriamente los derechos sociales, así mismo debemos nosotros hacer un llamamiento a la comunidad internacional de las ciencias sociales para que tomen más en serio los derechos sociales. En el pasado, los derechos sociales habían sido rechazados como una ficción peligrosa: por la derecha del espectro ideológico, por ser una violación de los derechos basados en la propiedad; y por la izquierda, por enmascarar la naturaleza explotadora de las relaciones de clase. Aunque recientemente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACDH 2002) ha emitido un proyecto de directrices para un enfoque de las estrategias para la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos, al escribir el presente artículo subsistía la ambigüedad acerca de la esencia y el estatus de esas directrices. Evidentemente, la terminología del documento tiene mucho en común con el informe del PNUD 2000 que analizamos anteriormente: su premisa básica parece ser que la pobreza equivale al fracaso del desarrollo económico; y no pide el reforzamiento inmediato de los derechos sociales, sino la “realización progresiva” de redes de seguridad y buen gobierno, sujetos a un estilo gerencialista de vigilancia del desempeño.

No debemos descartar la importancia potencial de esos proyectos de directrices, así como no debemos descartar la importancia considerable de los ambiciosos Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos por el PNUD (2003). Sin embargo, en una era de globalización subsiste el peligro de que los derechos sociales se conviertan, o bien en un anacronismo inútil dentro del discurso sobre los derechos humanos, o bien en un concepto que tal vez podría aún impugnar eficazmente las tendencias globalizadoras del capitalismo, proporcionando el medio que permita formular las necesidades y enmarcar las demandas en el nivel local. Considero que nuestros conceptos de la ética por una parte, y del rol del estado por la otra, son críticos para este proyecto teórico.

El reto para los movimientos sociales y los activistas a favor de los pobres consiste en reconsiderar el rol del estado y explorar una gama de estrategias alternativas contra la pobreza basadas en la negociación estratégica de los derechos sociales. Podríamos concebir, dentro de los parámetros institucionales existentes, la manera de modificar radicalmente las políticas del Banco Mundial y sus procedimientos para hacerlas acatar; de invocar nuevas Cartas Sociales internacionales, regionales o nacionales; de ampliar el funcionamiento de las Comisiones de Derechos Humanos establecidas en el plano nacional; instituir Consejos de Derechos Sociales en el plano local que funcionen según los principios del diálogo (algunas de estas ideas se analizan en Hunt 1996: Cáp. 5), pero sobre todo, lo que se requiere es un cambio conceptual.

Reconociendo específicamente el vigor de los movimientos sociales de América Latina, Escobar (1995) ha postulado la existencia de tres tipos de discurso mediante los cuales sería posible expresar formas de lucha: el discurso de “lo democrático imaginario”, el discurso de las diferencias, y el discurso anti-desarrollo. El concepto de estado ético que he explicado supra aborda los tres tipos.

Su objetivo sería la formulación de reclamaciones de recursos democráticamente negociadas. Para ello se requerirían medios más auténticos y eficaces de participación popular que muchos de los analizados en los capítulos posteriores del presente libro.

Se basaría en el reconocimiento de identidad y diferencia. Esto no sólo tiene importantes consecuencias para las mujeres, sino también para los grupos indígenas y diaspóricos de minorías étnicas, culturales y religiosas en todo el mundo. Se requerirían modalidades de ciudadanía que fueran genuinamente inclusivas.

Proporcionaría una crítica inmanente de las formas de estado realmente existentes y de las ortodoxias del paradigma del “desarrollo”. Los requisitos de distribución y desarrollo social tendrían precedencia sobre los objetivos económicos y la búsqueda del crecimiento económico por sí mismo.

El Estado –en su conjunto de manifestaciones subnacionales, nacionales e internacionales– todavía proporciona un terreno estratégico para inscribir concepciones alternativas de desarrollo social. En una economía globalizada no será posible establecer derechos contra la pobreza (es decir, derechos sociales) como un elemento de los derechos humanos sin una concepción crítica y ética del estado como foro para la negociación y el reconocimiento de la necesidad humana.

REFERENCIAS

- Apel, K. (1980) *Towards the Transformation of Philosophy* (Londres: Routledge).
- Apel, K. (1991) “A planetary macro-ethics for humankind” en Deutsch, E. (ed.) *Culture and Modernity: East-West Philosophical Perspectives* (Honolulu: University of Hawaii Press).
- Barrientos, A. (2004) “Latin America: Towards a liberal-informal welfare regime” en Gough, I. y otros, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bauman, Z. (1993) *Postmodern Ethics* (Oxford: Blackwell).
- Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity* (Londres: Sage).
- Bobbio, N. (1996) *The Age of Rights* (Cambridge: Polity).
- Bowring, W. (2002) *Forbidden Relations? The UK’s Discourse of Human Rights and the Struggle for Social Justice*, Inaugural Professorial Lecture, University of North London, 30 de enero.
- Bustelo, E. (2001) “Expansion of citizenship and democratic construction”, en van Genugten, W. y Perez-Bustillo, C. (eds.) *The Poverty of Rights: Human rights and the elimination of poverty* (Londres: CROP/Zed Books).

- Cahill, M. (2002) *The Environment and Social Policy* (Londres: Routledge).
- Campbell, T. (1983) *The Left and Rights* (Londres: Routledge and Kegan Paul).
- Clarke, B. (1996) *Deep Citizenship* (Londres: Pluto).
- Clarke, J. y Newman, J. (1997) *The Managerial State* (Londres: Sage).
- Coleman, J. (1988) "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, Vol. 94
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) (1987) *Our Common Future* ("Informe Brundtland") (Oxford: Oxford University Press).
- Cranston, M. (1973) *What are Human Rights?* (Londres: Bodley Head).
- Crush, J. (ed.) (1995) *The Power of Development* (Londres: Routledge).
- Dahl, R. (1956) *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press).
- De Sousa Santos, B. (2001) "Towards a multicultural conception of human rights", *World Social Forum, Library of alternatives*, www.worldsocialforum.org.
- Deacon, B. (2000) "Globalization: A threat to equitable social provision", en Dean, H., Sykes, R. y Woods, R. (eds.) *Social Policy Review 12* (Newcastle: Social Policy Association).
- Deacon, B. con Hulse, M. y Stubbs, P. (1997) *Global Social Policy* (Londres: Sage).
- Dean, H. (1996) *Welfare, Law and Citizenship* (Hemel Hempstead: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf).
- Dean, H. con Melrose, M. (1999) *Poverty, Riches and Social Citizenship* (Basingstoke: Macmillan).
- Dean, H. (2001) "Poverty and citizenship: Moral repertoires and welfare regimes", en Wilson, F., Kanji, N. y Braathen, E. (eds.) *Poverty Reduction: What Role for the State in Today's Globalised Economy* (Londres: CROP/Zed Books).
- Dean, H. (2002) *Welfare Rights and Social Policy* (Harlow: Prentice Hall).
- Dean, H. (ed.) (2004) *The Ethics of Welfare: Human rights, dependency and responsibility* (Bristol: The Policy Press).
- Douzinas, C. (2000) *The End of Human Rights* (Oxford: Hart Publishing).
- Doyal, L. y Gough, I. (1991) *A Theory of Human Need* (Basingstoke: Macmillan).
- Drover, G. y Kerans, P. (eds.) (1993) *New Approaches to Welfare Theory*, Aldershot: Edward Elgar.

- Eide, A. (1997) "Human rights and the elimination of poverty" en Kjonstad, A. y Veit-Wilson, J. (eds.) *Law, Power and Poverty* (Bergen: CROP/ISSL).
- Escobar, A. (1995) *Imagining a post-development era*, en Crush, J. (ed.) *The Power of Development*, Londres: Routledge.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (1996) *Welfare States in Transition*, Londres: Sage.
- Falk, R. (1994) "The making of a global citizenship" en van Steenberg, B. (ed.) *The Condition of Citizenship* (Londres: Sage).
- Foweraker, J. y Landman, T. (1997) *Citizenship Rights and Social Movements: A Comparative and Statistical Analysis* (Oxford: Oxford University Press).
- Fraser, N. (1989) *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory* (Cambridge: Polity).
- Fraser, N. (1995) "From redistribution to recognition: Dilemmas of social justice in a "post-socialist" age", *New Left Review*, Vol. 212, págs. 68 á 93.
- Fraser, N. y Honneth, A. (2003) *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange* (Londres, Verso).
- Giddens, A. (1998) *The Third Way* (Cambridge: Polity).
- Goodin, R. (2001) "Perverse principles of welfare reform" documento presentado ante la conferencia del Instituto Europeo de Seguridad Social, *European Social Security and Global Politics*, Bergen, 27 a 29 de septiembre.
- Goodwin, B. (1987) *Using Political Ideas*, 2nd edition (Chichester: John Wiley).
- Gramsci, A. (1971) *Selections from Prison Notebooks* (Londres: Lawrence and Wishart).
- Gramsci, A. (1988) *Gramsci Reader*, ed. Forgacs, G. (Londres: Lawrence and Wishart).
- Habermas, J. (1987) *The Theory of Communicative Action: Vol. 2: Lifeworld and System*, Cambridge: Polity.
- Habermas, J. (2001) *The Postnational Constellation: Political essays* (Cambridge: Polity).
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. y Perraton, J. (1999) *Global Transformations* (Cambridge: Polity).
- Hewitt, M. (1993) "Social movements and social need: Problems with postmodern political theory" *Critical Social Policy*, Vol. 13, No. 1.
- Hirst, P. (1980) "Law, socialism and rights" en Carlen, P. y Collison, M. (eds.) *Radical Issues in Criminology*, Oxford: Martin Robertson.

- Honneth, A. (1995) *The Struggle for Recognition: The moral grammar of social conflicts*, (Cambridge: Polity).
- Hood, C. (1991) "A public management for all seasons?" *Public Administration*, Vol.69 No.1.
- Huber, E. (1996) "Options for social policy in Latin America: Neo-liberal versus social democratic models", en Esping-Andersen, G. (ed.) *Welfare States in Transition* (Londres: Sage).
- Hunt, P. (1996) *Reclaiming Social Rights*, Aldershot: Ashgate.
- Jordan, B. (1989) *The Common Good: Citizenship, morality and self-interest* (Oxford: Blackwell).
- Jordan, B. (1998) *The New Politics of Welfare* (Londres: Sage).
- Klug, F. (2000) *Values for a Godless Age: The story of the United Kingdom's New Bill of Rights*, (Harmondsworth: Penguin).
- Kumar, K. (1995) *From Post-Industrial to Post-Modern Society* (Oxford: Blackwell).
- Laclau, E. y Mouffe, C. (1985) *Hegemony and Socialist Strategy*, Londres: Verso.
- Lister, R. (1997) *Citizenship: Feminist perspectives* (Basingstoke: Macmillan).
- Marshall, T.H. (1950) "Citizenship and social class", en Marshall, T. y Bottomore, T. (1992) *Citizenship and Social Class* (Londres: Pluto).
- Massa Arzabe, P. (2001) "Human rights: A new paradigm", en van Genugten, W. y Perez-Bustillo, C. (eds.) *The Poverty of Rights: Human rights and the elimination of poverty* (Londres: CROP/Zed Books).
- Meadows, D., Meadows, M., Randers, J. y Behrens, W. (1972) *The Limits to Growth* (Londres: Pan Books).
- Melucci, A. (1988) "Social movements and the democratisation of everyday life", en Keane, J. (ed.) *Civil Society and the State: New European perspectives* (Londres: Verso).
- Mishra, R. (1999) *Globalization and the Welfare State* (Aldershot: Edward Elgar).
- Morris, L. (2001) "Stratified rights and the management of migration", *European Societies*, Vol. 3, No. 4
- Nozick, R. (1974) *Anarchy, State and Utopia* (Oxford: Blackwell).
- Nussbaum, M. (2000) *Women and Human Development: The capabilities approach* (Cambridge: Cambridge University Press).

- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) (2002) Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies (Ginebra: Naciones Unidas).
- Pierson, C. (1998) *Beyond the Welfare State*, Cambridge: Polity.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000) Informe sobre Desarrollo Humano 2000, Oxford: Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003) Informe sobre Desarrollo Humano 2003 (Oxford: Oxford University Press).
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (Nueva York: Simon and Schuster).
- Roche, M. (1992) *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society* (Cambridge: Polity).
- Rodger, J. (2000) *From a Welfare State to a Welfare Society* (Basingstoke: Macmillan).
- Rose, N. (1996) "The death of the social", *Economy and Society*, Vol. 25, No. 3.
- Sen, A. (1985) *Commodities and Capabilities* (Amsterdam: Elsevier).
- Sen, A. (1999) *Development as Freedom* (Nueva York: Anchor Books).
- Soysal, Y. (1994) *Limits of Citizenship: Migrants and postnational membership in Europe* (Chicago: Chicago University Press).
- Standing, G. (2002) *Beyond the New Paternalism: Basic security as equality* (Londres: Verso).
- Touraine, A. (1988) *The Voice and the Eye: An analysis of social movements* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Townsend, P. (2002) "Human rights, transnational corporations and the World Bank", en Townsend, P. y Gordon, D. (eds.) *World Poverty: New policies to defeat an old enemy* (Bristol: The Policy Press).
- Turner, B. (1993) "Outline of a theory of human rights", *Sociology*, Vol. 27, No. 3
- Twine, F. (1994) *Citizenship and Social Rights: The interdependence of self and society* (Londres: Sage).
- Vail, J. (1999) "Insecure times: Conceptualising insecurity and security" en Vail, J., Wheelock, J. y Hills, M. (eds.) *Insecure Times: Living with Insecurity in Contemporary Society* (Londres: Routledge).
- van Genugten, W. (1997) "The use of Human Rights instruments in the struggle against (extreme) poverty", en Kjonstad, A. y Veit-Wilson, J. (eds.) *Law, Power and Poverty* (Bergen: CROP/ISSL).

van Genugten, W. y Perez-Bustillo, C. (eds.) (2001) *The Poverty of Rights: Human Rights and the Elimination of Poverty* (Londres: CROP/Zed Books).

Yeates, N. (2001) *Globalization and Social Policy* (Londres: Sage).

Yeates, N. (2002) "The "anti-globalization" movement and its implications for social policy" en Sykes, R., Bochel, C. y Ellison, N. (eds.) *Social Policy Review* 14 (Bristol: The Policy Press/Social Policy Association).

ANETE BRITO LEAL IVO^{1*}

LA REDEFINICIÓN DEL PROBLEMA SOCIAL Y LA RETÓRICA ACERCA DE LA POBREZA DURANTE EL DECENIO DE 1990

INTRODUCCIÓN

La transición democrática en América Latina durante los decenios de 1980 y 1990 ha alterado, en diversos momentos y lugares, la relación tradicional entre el Estado y la sociedad, y ha llevado a que el Estado se centrara en la lucha contra la pobreza como principal compromiso ético y político, especialmente a partir del decenio de 1990. Sin embargo, ese interés prioritario en la agenda social a favor de la erradicación de la pobreza no se limita a los países de América Latina: constituye un desafío para los gobiernos y sociedades de todos los países.

Esta prioridad está lejos de ser una percepción unificada en lo tocante a política social, de hecho tras el aparente consenso se oculta una profunda discrepancia derivada del actual proceso de redefinición del problema social; de las contradicciones y paradojas relacionadas con las nuevas formas de expresión y mediación entre la economía, la política y la ley dentro del contexto de las sociedades modernas. Es decir, la manera en que deberán redefinirse los vínculos sociales, y la manera en que los distintos actores sociales deberán interpretar y diagnosticar el problema social, la desigualdad y la pobreza.

¹ Socióloga. Profesora Titular en la Universidad Federal de Bahía (UFBA). Investigadora Titular en el Centro de Estudios de Recursos Humanos de la Universidad Federal de Bahía, e Investigadora Asociada en el Centro de Investigación y Documentación de América Latina (París, Francia). Profesora Invitada para la Cátedra Simón Bolívar en la Universidad de París III (2000).

En este sentido, nuestro debate acerca de las nuevas políticas sociales tiene dos dimensiones. Primero, esas políticas representan un complejo sistema de acciones, con múltiples causalidades, influenciado por diversos actores en conflicto: el Estado (que incluye múltiples lógicas y sistemas); actores en un estado de exclusión (esto es, individuos en riesgo); mediadores (de recursos institucionales y sociales capaces de prestar asistencia a individuos con probabilidades de sufrir riesgos sociales o que ya los sufren); organismos internacionales de bienestar, reguladores y de otro tipo. Esos actores tienen diferentes perspectivas y percepciones que afectan el alcance de las políticas. En segundo lugar, esas políticas sociales son también mediaciones históricamente establecidas que tratan de resolver las contradicciones entre la apropiación y la distribución de los recursos, que actualmente se producen dentro de un sistema capitalista mundial de acumulación que trata al mismo tiempo de restaurar la democracia en muchos países de América Latina. Sobre la base de esas consideraciones, la idea principal que rige nuestro análisis es que el objetivo de los cambios que fundamenta el grueso de las políticas sociales desde el decenio de 1980 es, por una parte, reducir los efectos adversos del ajuste estructural: las políticas son de naturaleza compensadora, pero se aplican fuera de las instituciones que operan en el campo de la protección social y, en ese sentido, son flexibles, aunque no establecen derechos. Por otra parte, los puntos de vista divergentes acerca de la pobreza, basados en el uso de categorías genéricas de análisis y disociados de sus orígenes teóricos, en la práctica pueden producir efectos que son contrarios a las intenciones evidentes de los actores políticos². Las acciones políticas se reconstituyen mediante el cambio de los significados originales, generando una aparente convergencia entre opuestos. En ese sentido, la retórica acerca de la pobreza se convierte en un mecanismo de “consentimiento amplificado” para servir a la agenda neoliberal, que se expresa en acciones técnicas gerencialistas, comunitarias y de alivio de la pobreza.

¿Cuál es la eficacia de los nuevos paradigmas? ¿Cómo operan y cuáles son sus efectos en la población y en el ámbito de los derechos sociales básicos? En este capítulo se trata de esclarecer esas cuestiones, incorporando los siguientes temas: ¿Cómo surge en el contexto actual la agenda para la erradicación de la pobreza? ¿Cuáles son las fuerzas y la lógica que garantizan ese consenso? ¿Mediante qué mecanismos y en qué contextos operan? ¿Cuáles son los efectos en la población?

A fin de responder estas interrogantes, el capítulo se divide en tres partes: en la primera se describe el proceso mediante el cual se ha redefinido el problema social, y se establecen las contradicciones inherentes al proceso de transición más reciente en América Latina. En la segunda parte se establecen las últimas tendencias de las reformas realizadas en los países latinoamericanos y sus efectos en las desigualdades y la pobreza (esto es, se analiza el legado más reciente de la agenda neoliberal en la región). En la tercera, se muestra cómo las diferentes perspectivas sobre el problema de

2 Por ejemplo, las actitudes explicadas por Dean y Braathen (2003) relativas al anti-estatismo que acompañan a las agendas neoliberal, gerencialista y comunitaria.

la pobreza afectan la naturaleza y el alcance de las políticas sociales en la actualidad. En el capítulo se llega a la conclusión de que si el compromiso ético de los actores con la erradicación de la pobreza no se puede traducir en la producción de derechos efectivos para la inserción de los pobres, entonces se convierte en un mecanismo simbólico de reconstitución que favorece a la agenda neoliberal y al estado minimalista. Con todo, debemos reconocer que ha habido algunos resultados efectivos para los “beneficiarios” de los programas³.

LA REDEFINICIÓN DEL PROBLEMA SOCIAL LA NATURALEZA DE LOS “PROBLEMAS SOCIALES” EN ÉPOCAS MODERNAS: LA DESMERCANTILIZACIÓN PARCIAL DE LA FUERZA DE TRABAJO

Desde un punto de vista histórico, los “problemas sociales” son típicos de la época moderna⁴, centrados y estructurados en torno al trabajo. El hecho de centrarse en el trabajo al organizar las sociedades contemporáneas tuvo que ver por una parte, con la capacidad de los movimientos de trabajadores para integrar y formular intereses más amplios de la sociedad y, por otra parte, con la capacidad del Estado para controlar el conflicto entre intereses opuestos. “

Desde el punto de vista institucional, abarcan desde un sistema basado en la responsabilidad individual y el derecho civil, hasta un sistema de solidaridad basado en un contrato social y en la legislación social relativa a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores que pierden la capacidad para participar en la fuerza laboral (debido a enfermedad, incapacidad, desempleo, vejez, accidentes), convirtiendo el concepto de responsabilidad –previamente restringido al ámbito del individuo– en un concepto objetivo de riesgo colectivo. Esto significa que la legislación social ha creado las condiciones para una intervención creciente del Estado en el campo de las relaciones privadas, los negocios y la familia, consolidando el principio de una responsabilidad pública institucionalizada.

Así mismo, durante el período de la posguerra, la creación de políticas sociales se convirtió en la respuesta histórica al dilema de organizar los intereses privados

3 Podemos reconocer los efectos temporales y mitigantes que los programas pueden haber tenido para determinados grupos que viven en la pobreza, y el valor de los esfuerzos desplegados por muchos de los participantes en la elaboración y aplicación de esos programas. El análisis solamente enfoca la atención en el mecanismo (involuntario) mediante el cual los significados de la acción pública son colonizados y reconstituídos dentro del contexto de la hegemonía de la agenda neoliberal. En relación con el análisis de eficacia de las políticas analizadas, véase Ivo 2004.

4 En las ciencias sociales, la palabra “moderno” es conceptualmente imprecisa, pues abarca una diversidad de fenómenos. Pudiera referirse a la sustitución de la tradición por la Razón y la secularización, o a procesos de industrialización (Martuceli 1999), o a los estilos de vida y formas de organización social que surgieron en Europa alrededor del siglo XVIII y lograron influencia mundial (Giddens 1994). En este capítulo la modernidad es considerada de una manera no diferenciada, como un término que capta los cambios relacionados con la construcción del estado social en Europa desde fines del siglo XIX, y que en el siglo XX dio forma a varias instituciones creadas en América Latina y otras partes. No se pretende que “moderno” deba interpretarse reduccionistamente como sinónimo de “desarrollado”.

dentro del contexto de los intereses públicos en torno a una política de redistribución de la riqueza. La mediación (Lautier 1999) históricamente establecida por la ley, la justicia y las políticas sociales dio por resultado gobiernos generados mediante las luchas sociales de los obreros (y sus familias) organizados contra el peligro feroz y confuso del mercado.

Las tensiones existentes entre las defensas organizativas de la sociedad, apoyadas por las clases trabajadoras, y la regulación del mercado, sentaron las bases de las sociedades modernas y el moderno estado nación como expresión institucional de esa regulación. Desde este punto de vista, “social” significa un cuerpo de medidas existentes en tres esferas: económica, política y doméstica. En sentido general, la legislación social, así como las contribuciones sociales y la transferencia y distribución de bienes y servicios gratuitos son mediaciones jurídicas, monetarias y relacionadas con los servicios (públicos) que cubren todo un sistema de derechos y deberes entre los ciudadanos y el Estado. Esos derechos y deberes tienen un fuerte componente arbitrario y dependen del contexto cultural e histórico en que existen. No obstante, desde esta perspectiva, las políticas sociales y los derechos sociales representan una desmercantilización (cf. Esping-Andersen 1990) de la mano de obra, como resultado de la fuerza de los sindicatos y movimientos de trabajadores.

Sin embargo, la perspectiva neoliberal más reciente emana del supuesto de que es imposible preservar las normas que guían la concepción del “bienestar” que tiene el Estado de bienestar, dadas las crisis fiscales, la intervención excesiva del Estado en el mercado y los posibles incentivos adversos que generan los mecanismos institucionales para el comportamiento individual. Esos incentivos promueven comportamientos indeseables como el “posible parasitismo de los trabajadores” a expensas del esfuerzo colectivo, o el abuso clientelístico de los beneficios sociales. Así pues, la única vía para restaurar el crecimiento, según este punto de vista, consiste en romper el vínculo entre empleo y protección social, en detrimento de lo “social” (protección social, salarios mínimos, etc.). En la perspectiva neoliberal, la elaboración de la nueva política de redistribución presupone una tensión entre protección social y empleo que altera el modelo que había caracterizado la construcción parcial del Estado social que se había aplicado parcialmente en el Brasil en el período de la posguerra⁵. El centro de este cambio, como ya se ha señalado, es la ruptura con la protección mediante las Reformas de la Seguridad Social⁶, que en esencia afectó los derechos de los trabajadores protegidos⁷ y reorientó la concepción de políticas sociales universales a favor de

5 Aplicado particularmente a partir de fines del decenio de 1950, complementando el proyecto nacional de desarrollo para la sustitución de importaciones y aplicando un proceso de industrialización basado en bienes duraderos. Los derechos sociales se limitaban a los trabajadores asalariados participantes en el mercado laboral.

6 Las controversias en torno a los objetivos, perspectivas y alcance de la reforma del sistema de pensiones en Brasil no se analizarán aquí, por no corresponder a los objetivos del presente capítulo.

7 En particular los regímenes especiales que disfrutaban los funcionarios públicos.

diferentes programas estratégicos y compensatorios de asistencia social destinados a diversos grupos específicos en la línea de la pobreza⁸.

EL RESURGIMIENTO DEL PROBLEMA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL DECENIO DE 1990

El resurgimiento⁹ de la pobreza como problema en América Latina responde a un reciente proceso de cambio en que pueden verse tres movimientos y situaciones en la relación entre el estado y la sociedad. El problema ha sido generado por cambios hegemónicos y contrahegemónicos entre los actores multilaterales y las fuerzas neoliberales, y entre actores nacionales y locales, determinando los límites y dificultades para el Estado y para la acción pública, especialmente al tratar el problema social¹⁰.

La primera etapa (1970-1980) tomó forma en la lucha democrática por reformas políticas y el auge de movimientos por los derechos de los ciudadanos, especialmente en las zonas urbanas. En el Brasil, dos fuerzas principales encabezaron este proceso, los nuevos sindicatos obreros y movimientos sociales, además del florecimiento de redes asociativas que encauzaban las demandas y se expresaban por conducto de los partidos políticos contra el régimen autoritario. Este proceso de demandas de cambio terminó en la instalación de la Convención Constitucional Nacional y la resultante entrada en vigor de la Constitución de 1988. Esa época estuvo caracterizada por el elevado número de conflictos y demandas y un creciente proceso inflacionario. El acuerdo entre los agentes del sector institucional propició una relación diferente entre las clases trabajadoras y populares y el estado, en un marco de negociaciones.

En el contexto brasileño, la segunda etapa—cambios institucionales durante el decenio de 1990—entrañó un período de ingerencia autoritaria por parte del Estado nacional en las reformas previamente conquistadas por el movimiento obrero, preparando la vía para un programa de reformas estatales (que condujeron a la crisis fiscal, la reducción de las

8 Esto, por ejemplo, reconstituye la lucha contra el desempleo en términos de intervenciones orientadas a destinatarios concretos y no como un proyecto de desarrollo sostenible para la economía del país en su conjunto.

9 El problema de la pobreza había sido abordado específicamente en América Latina en los decenios de 1960 y 1970 en el contexto de la “teoría de la masa marginal” (Nun 1969); la “tesis sobre la marginalidad” de Quijano (1978), y la “teoría de la modernización” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC). Esas teorías fueron reemplazadas por la clásica “teoría de la dependencia” adoptada por Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto (1970) y en el libro de Francisco Oliveira “A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista” (La economía brasileña: crítica al razonamiento dualista) (1973) entre otros. A raíz de las luchas sociales de los decenios de 1970 y 1980, la pobreza fue abordada como la “cultura de la pobreza”, los estilos de vida y el acceso a la ciudadanía. La Constitución Brasileña de 1988 logró una extensión significativa de los derechos de ciudadanía, pero las recientes reformas neoliberales del estado se han ido desvinculando de los derechos sociales. En este contexto es que se ha reincorporado el problema de la pobreza en el programa de las instituciones multilaterales y los gobiernos nacionales y subnacionales (véase Banco Mundial 1997 y 2001; PNUD 1997).

10 Este ciclo de cambios ocurrió en toda Latinoamérica—el brote de movimientos sociales; la lucha por una redemocratización; la evolución de las reformas institucionales— aunque ocurrió en momentos distintos en cada país.

responsabilidades sociales del Estado, etc.). Esa etapa se caracterizó por una disminución de los conflictos debido, tanto a la formación de espacios institucionales en las esferas legislativa y jurídica, como a la crisis del movimiento sindical, motivada por la desregulación del sistema fordista de acumulación (que entrañó aumento del desempleo, la contratación externa, y el aumento de la incertidumbre para los trabajadores). El resultado del proceso de ajuste fiscal dirigido por el Estado fue el reforzamiento de la función ejecutiva del Estado y la asignación de un rol importante a las tecnocracias en la adopción de decisiones, especialmente las relacionadas con esferas estratégicas de intervención estatal como las esferas económica y fiscal, decisivas para el programa de ajuste, transformando con ello la política en técnicas de gestión. Ese período representa una experiencia controvertida para la democracia: si bien el sistema consolida valores morales propios, en la práctica parece una “negación” de los derechos sociales, lo que afecta las condiciones para la inclusión y la participación social de la comunidad nacional mediante el trabajo. En vez de propiciar una mayor integración social, genera más exclusión, fomentando la pérdida de un sentido de organización de la vida y menos credibilidad en materia de política, lo que para algunos reaparece como un espacio de privilegios, de desorden social, a menudo alentando resultados antidemocráticos o autoritarios.

En la tercera etapa, comenzando a fines del decenio de 1990, se reconoce que la estabilización es importante pero insuficiente. Esta etapa se ve obstinadamente limitada por el imperativo de la desregulación autoritaria y por la urgencia de medidas que contemplen nuevas formas de integración y cohesión social. Cada una es una prioridad desde el punto de vista del desarrollo humano y la lucha contra la pobreza. Las alternativas para esta política son muchas, y lejos de establecer un consenso, proporcionan un enorme campo de controversia. Desde la perspectiva del gobierno, el problema supone el desarrollo de una inteligencia estratégica que interviene en la política social, pero dentro de los límites del ajuste económico. En la práctica, el efecto es que se da prioridad a las políticas de bienestar para la “asistencia” a destinatarios específicos, en contraposición a la “protección” universal o las políticas de “seguridad” (que han sido objeto de una Reforma de la Seguridad Social que ha transferido una parte importante de esa función pública al sector privado, con un resultado todavía incierto).

PRINCIPIOS ORGANIZADORES DE LAS POLÍTICAS “FOCALIZADAS” Y LAS CONTRADICCIONES QUE SE CREAN

La reorientación de las políticas sociales focalizadas en la lucha contra la pobreza aparece en este contexto con el objetivo de reducir los efectos adversos de los ajustes estructurales y la reorganización productiva, pero se institucionaliza fuera del campo de la protección social¹¹. Este cambio se logra mediante un nuevo paradigma de

11 A partir de la Constitución de 1988, la política social del Brasil ha creado tres tipos de derecho: derechos sociales básicos que están incorporados en el aparato del estado (seguridad social básica, sistema unificado de atención a la salud, prestaciones continuadas y primas de seguros de salud y desempleo) (IPEA 2003); derechos previstos en la Constitución pero que pudieran suspenderse mediante acción gubernamental

política social –los programas sociales específicos para los segmentos más vulnerables de la sociedad (niños, adolescentes, mujeres, negros, etc.)– lo que supone redefinir las responsabilidades entre el Estado y la sociedad en relación con el problema social. La idea es reforzar la capacidad de los pobres para combatir la pobreza.

Este cambio proviene de determinados paradigmas. El primero tiene una naturaleza estratégica: tiene que ver con la puesta en marcha de las políticas sociales mediante su orientación hacia grupos específicos, lo que supone definir nuevas “tecnologías” para evaluar las condiciones de pobreza. Esta operación destaca la diferenciación en cuanto al acceso; las demandas de subsidios; la identificación de las poblaciones vulnerables; la descentralización; y cuestiones de gobierno. En otras palabras, la movilización de políticos y actores sociales en una acción conjunta para responder a los objetivos y metas del programa (Candia 1998; Fleury 1998; Lautier 1999). El segundo, de naturaleza social, supone redefinir nuevas responsabilidades para el estado y la sociedad respecto de las cuestiones sociales y una asociación de los sectores público y privado, apartándose de la focalización en las familias individuales, a favor de la capacitación de los pobres como sujetos organizados políticamente mediante su participación en las políticas y su control de esas políticas. El tercero tiene que ver con la racionalidad económica bajo la hegemonía del mercado y supone realizar una transferencia monetaria directa a los beneficiarios, fomentando las condiciones para su integración en el mercado, como consumidores o como pequeños empresarios.

Así, la principal tensión en las sociedades latinoamericanas, especialmente en el panorama actual, radica en la contradicción entre una inversión en la reforma política democrática recién lograda, que tiende a incluir y ampliar políticamente la participación popular, y la dinámica de una economía que históricamente ha causado las tasas más elevadas de desigualdades sociales y económicas; y que hoy tiende a profundizar la exclusión de forma masiva y a negar la ciudadanía mediante la cancelación de derechos sociales previamente adquiridos.

Esta ambivalencia es la base de uno de los principales dilemas de gobierno en América Latina, y especialmente en el Brasil, el país con una de las tasas más elevadas de desigualdad en la región. ¿Cómo podría mantenerse el orden jurídico y político basado en el principio de la igualdad básica entre los ciudadanos dentro de un con-

(“Programa de Reforma Agraria”, “Programa Cero Hambre”, “Fondo de Desarrollo para la Enseñanza Elemental”, “Programa de Comidas Escolares”) (Ibíd.); y programas de emergencia orientados a resolver escaseces y vulnerabilidades experimentadas por grupos sociales concretos. Estos últimos son transitorios por naturaleza y su cobertura no está generalizada, ni siquiera para la población destinataria. La población atendida en 2003 mediante esos programas de transferencia de recursos se elevó a 3,7 millones de familias en el “Programa de Becas Escolares”, 810.000 menores en el “Programa para la Erradicación del Trabajo de los Niños”, 326.000 familias en el “Programa de Donaciones Escolares”, 349.000 en el “Programa de Tarjetas para Alimentos”, y 6,9 millones en el “Programa de Cupones para la adquisición de Gas para Cocinar”. A fines de 2003, esos programas fueron incorporados en el Cupón Familiar, proporcionado a 3,6 millones de familias, con un beneficio promedio de 73 dólares por familia. El gobierno prevé que en 2004 llegará a 4,5 millones de familias, lo que corresponde aproximadamente al 9% de la población potencialmente necesitada, según los cálculos.

texto de mayores derechos políticos, menores derechos sociales y mayor desigualdad de acceso a la distribución de la riqueza y los bienes públicos?

Este dilema es incluso más difícil de resolver por cuanto se ha estado dejando de tratar el “problema social” en términos de políticas para la protección social como un medio de lograr la justicia social, y la atención se centra ahora en los efectos de las políticas sociales en la producción de comportamientos atenuantes dentro de los diversos sectores de la sociedad y, en particular, por parte de los individuos que experimentan pobreza. Este hecho es parcial y temporal y da por resultado un conflicto a nivel de base respecto de la redistribución entre los pobres y los cuasi pobres¹², preservando con ello las pautas de concentración.

Por otra parte, el nuevo paradigma asume una capacidad incrementada por parte de los pobres como sujetos de este proceso para luchar contra su propia pobreza, lo que significa que las políticas de erradicación de la pobreza presuponen variables políticas y sociales particulares que serán controladas y aplicadas por los encargados de formular las políticas. Esas variables (véase Ivo 2001) están condicionadas por un Estado patrimonialista y una cultura política autoritaria, históricamente mediada por relaciones políticas clientelistas y corporativistas¹³. Además, la mayoría de los municipios tienen una capacidad institucional demasiado endeble para asumir la carga que entrañan las políticas de descentralización social¹⁴. En el panorama actual, la atención de las políticas sociales sobre la redistribución de la riqueza se reorienta hacia el tratamiento compensatorio de sus efectos empobrecedores, profundizando aún más la redistribución básica, como se confirmó supra. Según Lautier (1999), al desvincular la pobreza de sus determinantes estructurales, los individuos que experimentan pobreza son separados de sus lugares en el sistema productivo. Así, el objeto de la erradicación de la pobreza se desvincula del sistema de protección social de los derechos sociales, y las políticas de asistencia se convierten en un atributo individual para quienes tienen “moralmente” el derecho o la posibilidad de prosperar.

Expresado en términos sencillos, cabría decir que esta transición tiende a despolitizar el problema social, transformando los derechos sociales universales en programas técnicos o estratégicos y en acciones para determinar, asegurar y distribuir beneficios a grupos de individuos selectos mediante innumerables programas sociales, sin convertir esos beneficios en derechos. El modelo de redistribución desigual que determina la reproducción estructural de la pobreza se mantiene intacto.

¹² Hipótesis desarrollada en Teodoro y Delgado 203, e Ivo 2004.

¹³ Los resultados acerca de la naturaleza de las relaciones entre los ciudadanos y los gobernantes confirman un alto grado de clientelismo en términos de concesión de favores, especialmente en la región nororiental del Brasil (Ivo 2001).

¹⁴ En un estudio cualitativo sobre el gobierno local realizado en 1997 en la ciudad de Salvador, Bahía (Brasil), se comprobaron las debilidades políticas y prácticas de esos mecanismos (véase Ivo 1997 y 1998).

UNA HERECIA RECIENTE Y NEFASTA EN AMÉRICA LATINA: LA DESFAVORABLE RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO E IGUALDAD

Este capítulo se ocupa de los datos recientes relacionados con los ajustes estructurales realizados en América Latina durante el decenio de 1990 que agravan las condiciones para la inserción de los “pobres” en un contexto de acumulación globalizada. Es un hecho que la tendencia hacia la exclusión social¹⁵ observada en las economías postfordistas ocurre en todos los países, no sólo en América Latina, pero este proceso tiene un efecto diferente según el nivel de desarrollo de las economías centrales y el grado de “inserción” general de los individuos, mediante el bienestar social en esos países.

La reforma neoliberal del Estado contemporáneo se produce como una versión institucionalizada del conflicto social, aunque actualmente se ha aplicado bajo la hegemonía del mercado, en un contexto de acumulación internacional sin fronteras, y bajo la hegemonía de los capitales financieros internacionales. Este nuevo proceso de acumulación supone la reorganización del sistema productivo a través de dos movimientos básicos: el monopolio, con una mayor concentración de capitales mediante fusiones de empresas, reforzando los sectores más fuertes del mercado; y la política de contracción laboral, transformando el “desempleo” y la exclusión laboral en las cuestiones más importantes de las sociedades contemporáneas, habida cuenta de la proporción y gravedad del proceso de des-socialización asociado. Así aparece la paradoja de un estado sin ciudadanos, en el sentido de estar integrados en el mercado laboral, en lugar de estar dotados de derechos sociales.

La velocidad a que se producen los procesos de reorganización económica y des-socialización del trabajo, especialmente en las zonas urbanas e industriales de la región, refuerza una crisis sin precedentes de representación social y política, ya que afecta el pacto social que rigió las relaciones entre el Estado y la sociedad en la era de la posguerra mediante un nuevo orden jurídico, y se institucionalizó en las políticas sociales que acompañaron la formación del Estado desarrollista en el Brasil.

EL AMBIENTE EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL DECENIO DE 1990 PRECARIO, CRECIMIENTO INESTABLE, ALTAMENTE DEPENDIENTE DE LAS CORRIENTES INTERNACIONALES DE EFECTIVO

Los datos macroeconómicos del ambiente económico del decenio de 1990 en América Latina establecen tendencias complejas y paradójicas que afectan la reproducción social y las políticas en los países que experimentan diferentes condiciones para la inserción en la economía mundial. Esas tendencias se caracterizan por lo siguiente: (cf. Ocampo, 2000; CEPALC, 2001, 2003):

¹⁵ Cuando aquí se hace referencia a las nuevas condiciones sociales del siglo XX, se hace referencia a la exclusión social y no sólo a la pobreza, ya que la “exclusión social” destaca el proceso de desigualdad. La exclusión significa más que la categorización según la condición socioeconómica. Tiene que ver con el proceso de expulsar o no incluir en los valores y beneficios institucionales de la sociedad. Pese a su relación con la pobreza, no todos los excluidos son pobres.

Cambio en la pauta de crecimiento durante el decenio de 1990 en un contexto de mayor riesgo y desequilibrios internos. El PIB anual entre 1990 y 2000 fue de alrededor del 3,3%, mayor que el 1% correspondiente al decenio de 1980. Así mismo, el PIB per cápita aumentó del 0,9% en el decenio de 1980 al 1,4% en el de 1990. Sin embargo, la pauta promedio de crecimiento fue significativamente inferior que en los tres y medio decenios previos (1945 a 1980), cuando el crecimiento alcanzó un promedio del 5,5% anual, esto es, el 2,7% per cápita. Los datos de 2003 muestran que esa tendencia a la desaceleración económica continúa (véase CEPALC 2003). Entre el 2000 y 2002, la tasa media de la variación del PNB sólo excedió ligeramente el 1% anual, y el producto por habitante disminuyó. Si bien el año 2000 fue favorable en términos de crecimiento, presentando un promedio general de crecimiento del 3,8%, 2001 registró una desaceleración considerable: el PNB regional aumentó sólo el 0,4%, la tasa más baja en los últimos 11 años. Esto fue un resultado de la contracción de países como Argentina y Uruguay, y del pobre rendimiento de las grandes economías de la región, como el Brasil (con un crecimiento del 1,5%) y México (de -0,5%);

Mayor dependencia de la actividad económica basada en financiación extranjera. La evolución de las corrientes de efectivo en el último decenio tiene dos etapas con dos tendencias totalmente diferentes. La primera se caracteriza por el aumento notorio de las corrientes de efectivo hacia la zona, lo que facilitó la adopción de exitosos programas anti-inflacionarios en diversos países y la puesta en marcha de procesos de reforma estructural (crecimiento del 4,2% entre 1990 y 1994). La segunda informa una fuerte inestabilidad en la corriente de crecimiento desde el efecto “tequila”¹⁶, con una reducción del 2,5% en las tasas de crecimiento durante el período 1994-2000, como parte de la pauta mundial. Los ataques especulativos aumentaron la inestabilidad y los peligros financieros. La adopción de políticas monetarias y crediticias procíclicas (con limitación monetaria y altas tasas de interés durante las crisis) empleó considerable recursos fiscales en muchos países y afectó el funcionamiento de los sistemas financieros por períodos increíblemente largos.

Disociación entre inversiones extranjeras y aumento de la capacidad productiva regional. Entre 1997 y 1999, las fusiones y las corrientes de adquisición representaron el 40% de las inversiones extranjeras directas. Esto significa que las inversiones directas de capital extranjero no favorecieron la capacidad productiva del país, que es su componente más dinámico. El proceso de fusión y adquisición de los bienes existentes se produjo inicialmente mediante la privatización de bienes de propiedad estatal, y más recientemente con la incorporación de bienes privados.

Un aumento heterogéneo en la pauta de productividad, debido a los procesos de organización de la producción en la zona. Como uno de los resultados, el nivel de la productividad promedio de la mano de obra durante el decenio fue

16 Estos son los efectos producidos por la crisis de los tipos de cambio en México en 1994. En el Brasil, ello dio por resultado la fuga de las reservas internacionales que disminuyeron en el 25,8% en nueve meses, de 43.000 millones de dólares de los EE.UU. (julio de 1994) a 31.900 millones (abril de 1995) (Filgueiras 2000: 127-127).

inferior que el de otras economías de la región –entre los decenios de 1950 y 1980– salvo en los países del Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay. A nivel sectorial y microeconómico, se produjo una alteración en las cadenas de producción, especialmente en el sector productivo, y una incapacidad de diversos sectores para hacer frente a la competencia extranjera.

Por tanto, contrarrestando las ganancias derivadas de la estabilidad económica de América Latina, se produjo una debilidad en los procesos de reorganización de la producción y además una fragilidad de los indicadores sociales, especialmente los relacionados con la estructuración de la dinámica del mercado laboral, que estableció una mayor des-socialización de los trabajadores mediante la exclusión masiva de una gran parte de la población trabajadora del proceso laboral.

CONCENTRACIÓN DE CAPITAL Y DES-SOCIALIZACIÓN DEL TRABAJO: PRINCIPALES TENDENCIAS¹⁷

Los cambios en el desempeño del mercado regional de trabajo reflejan las consecuencias sociales adversas de la recuperación del crecimiento económico y la reorganización productiva, que han generado un notable revés en las condiciones para la integración social mediante el trabajo:

El desempleo abierto en la región aumentó cerca del 3% durante el decenio, elevándose de pronto en algunos países, especialmente durante las crisis del tequila y de Asia;

Los indicadores del deterioro de la calidad del empleo muestran un aumento del trabajo en sectores de baja productividad (fundamentalmente con el crecimiento del sector informal durante el decenio de 1990 en que se crearon siete de cada diez puestos de trabajo en las zonas urbanas);

El deterioro del trabajo también se ve con claridad en varios países por el aumento relativo del empleo temporal y de las personas que trabajaban sin un contrato laboral (Tokman y Martínez, 1999; CEPALC, 2000; Ocampo, 2000).

LOS EFECTOS EN LA REPRODUCCIÓN DE LA POBREZA EN LA REGIÓN

Como fenómeno empírico, la extensión de la pobreza en América Latina resulta considerable. En 2002, había 220 millones de persona por debajo de la línea de pobreza, es decir, el 44% de la población de la región. De ellos, 98 millones (19,4%) se encontraban en estado de “indigencia”¹⁸ o pobreza extrema (CEPALC, 2003). Sin embargo, la

¹⁷ El proceso que aquí se describe como “des-socialización” ha estado acompañado de la expansión del trabajo informal y del proceso de flexibilización laboral.

¹⁸ Definida en relación con el valor de una canasta de alimentos básicos, mientras que la línea de pobreza incluye adicionalmente gastos que no son en alimentos, empleando el coeficiente de Engel (la relación entre gastos en alimentos y total de gastos o “línea de indigencia”, véase Rocha 2003). En CEPALC 2003 se adopta esta simplificación a fin de describir la dificultad para obtener datos sobre gastos no monetarios en los países de América Latina y el Caribe.

incidencia de la pobreza es un fenómeno general característico del desarrollo del capitalismo periférico. Su persistencia y severidad son elementos clave del problema social y para el acceso a la ciudadanía en la región (véase Lautier 1995; Ivo 2001). Puesto que las tasas generales de pobreza variaron sólo el 0,2% entre 1999 y 2002, ha habido un estancamiento relativo en la tasa de aumento, pero la incidencia ha sido creciente en las zonas urbanas de la región y ha aumentado notablemente la proporción de la población que vive en pobreza extrema. Ello demuestra que los intentos de erradicar la pobreza no han sido eficaces y, en el contexto de reestructuración económica y del mercado laboral, han agudizado la pobreza para los estratos inferiores de la población en las zonas urbanas.

Una de las características más notables de la distribución de los bienes en América Latina es la enorme brecha que separa a los más ricos de los más pobres. En 2001, cuando el 40% de las familias más pobres recibió como agregado solamente el 13,6% del total de ingresos en la región, el 10% de las familias más ricas recibió el 36,1%. En el Brasil la situación fue incluso peor. Mientras que el 40% más pobre recibió el 10,2% del total nacional de ingresos, el 10% más rico recibió el 46,8%. La naturaleza excepcional de la desigualdad de ingresos en el Brasil también puede expresarse mediante el coeficiente de Gini¹⁹. En 2002, el coeficiente de Gini en el Brasil fue de 0,64, el más elevado de todos los países de la región, seguido por Bolivia, 0,61, y esos fueron los únicos casos en que la tasa sobrepasó el valor de 0,60. Los únicos países de la región en que el coeficiente de Gini fue inferior a 0,50 en 2002 fueron Costa Rica (0,49) y Uruguay (0,46) (CEPALC 2003: 76 a 78).

La relación desfavorable entre crecimiento e igualdad se hizo más evidente durante la segunda mitad del decenio de 1990. En ese período, la PEA (proporción de la población económicamente activa) se mantuvo estable, la crisis internacional y los ajustes afectaron el crecimiento económico, y el mercado del trabajo se deterioró notablemente. Las perspectivas de la recesión que se inició en 2001 y empeoró en 2002 no son muy halagüeñas, y llevaron al Secretario Ejecutivo de la CEPALC (Ocampo 2002) a caracterizar el panorama actual como otro “medio decenio perdido” (cf. Franco 2003). Esta situación es peor que la del decenio de 1980 cuando había ganancias en la esfera política en cuanto a crecimiento democrático y regional. Además, la región no ha aprovechado las oportunidades generadas por la actual etapa de transición demográfica, caracterizada por el rápido crecimiento de la población en edad laboral, estableciendo obstáculos a la movilidad social de las familias y haciendo más difícil o imposible para los jóvenes entrar en el mercado laboral.

DIVERSOS CRITERIOS PARA COMBATIR LA POBREZA

Volvamos ahora a la hipótesis planteada en la introducción del presente capítulo, a saber, que la política social se produce dentro de un sistema complejo de acciones en

¹⁹ Este es un indicador sintético utilizado para medir la desigualdad en la distribución de los ingresos. Su valor oscila entre 0 y 1, el cero corresponde a la igualdad absoluta y el uno a la desigualdad absoluta.

que interactúan múltiples causalidades y diversos actores sociales. Las políticas surgen como formas nuevas y contradictorias de regulación social, y deben ser concebidas como procesos, no como condiciones sociales o hechos libres de subjetividad e intereses contradictorios. Son el resultado de ambas fuerzas dentro de la sociedad civil y de los cambios en la manera en que el Estado actúa, lo que produce nuevas formas de gobierno o de regulación de los procesos en complejas redes de interacción en que se analizan los intereses contradictorios y se alcanza un consenso relativo.

En efecto, una multitud de planes, actores y agentes han configurado la lucha contra la pobreza y han participado en ella. Lo han hecho según diferentes valores y objetivos, determinando diferentes formas de política. Estas numerosas instancias parecen converger, generando un amplio consenso acerca de la necesidad de intervención en esa esfera. Si embargo, se está lejos de lograrse un consenso en cuanto a sus principios rectores y su alcance. En este capítulo se trata sobre todo, de interpretar la discontinuidad de los principios (véase Giddens 1994: 13 y 14) que rigen las percepciones política y popular en la lucha contra la pobreza, mostrando las consecuencias para los actores en la sociedad contemporánea. Participar en este proceso de desconstrucción es reconocer que la historia no puede concebirse como “única” ni como un reflejo de algunos principios unificadores de organización o transformación. En la selección limitada de versiones que presento aquí, se abordan aspectos de una ruptura radical entre las distintas estrategias y acciones adoptadas por los diferentes actores en sus intentos de erradicar la pobreza. La sociología de la modernidad emana de este doble movimiento de construcción de representaciones globales adecuadas y de la comprensión inmediata de su distancia en términos de realidad (cf. Martucceli 1999). La presentación de un conjunto de ideas no refleja necesariamente la evolución de su pensamiento subyacente. La tarea consiste en tratar de asimilar la generalización de una intuición que puede conducir, concreta y sustantivamente, a una representación distorsionada o a efectos que son contrarios a su concepción original, impulsándonos a una reflexión crítica. A fin de esclarecer su naturaleza disímil, analizaremos ahora algunos de los criterios vigentes en la actualidad para el alivio de la pobreza, y sus implicaciones prácticas.

CONTROL DE LOS POBRES: UN PUNTO DE VISTA REPRESIVO SOBRE EL PROBLEMA DE LA POBREZA

En la imaginación popular, particularmente como ha sido reforzada por los medios de difusión, la primera idea ampliamente divulgada respecto del aumento y la incidencia de la pobreza es la afirmación de que se debe al descontento creciente entre los pobres y al potencial creciente de conflictos y violencia. Esa idea se expresa mediante la violencia urbana experimentada en numerosas ciudades latinoamericanas, especialmente en Brasil. En ese sentido, el aumento de la delincuencia y la violencia urbanas y sus efectos en la seguridad de los ciudadanos y la coexistencia en los centros urbanos son la prueba material de la explosión de la pobreza, y esto alimenta las demandas de políticas de naturaleza represiva a fin de “controlar” a los pobres. La gravedad de esos fenómenos legitima la intervención pública constante en el control de las zonas

marginales y la pobreza, y la creación de políticas orientadas a la seguridad pública de los ciudadanos. Sin descontar la necesidad de acciones urgentes y eficaces contra la violencia y la delincuencia en los centros urbanos, y tomando en cuenta la influencia que tiene esta percepción en la opinión pública, las medidas de emergencia para la seguridad pública no deberían sustituir las políticas efectivas y preventivas contra las desigualdades y sus determinantes estructurales. Además, todo debate centrado únicamente en la “violencia de la pobreza” tal vez no sólo discrimine contra la población empobrecida, sino que corre el riesgo de convertir las políticas sociales en políticas represivas de “control” de los pobres.

UN REGRESO A LA FILANTROPÍA

Aunque la pobreza era una realidad antes del cambio de paradigmas en el decenio de 1980, actualmente se considera como un fenómeno que empeoró debido a la crisis sufrida durante ese decenio. Esa crisis llevó a centrar más la atención en la pobreza y en el problema más amplio de la imparcialidad en la distribución de los recursos como condición para el desarrollo humano. Además, junto con la democratización de la sociedad brasileña y los compromisos internacionales de combatir la pobreza, existe una preocupación mayor en toda la sociedad en relación con la cuestión que recibe el apoyo de una amplia red de organizaciones comunitarias (algunas de naturaleza filantrópica) que a menudo proporcionan una alternativa a la intervención del Estado, cuando ésta no se produce. Esto significa que los cambios y los cuestionamientos en cuanto al alcance de las políticas sociales del Estado y el capital social preexistente que poseen algunas ONG y entidades filantrópicas, han reforzado la emergencia y el carácter estratégico de las acción humanitaria a favor de los sectores más pobres de la sociedad. Ello supone socavar la responsabilidad del Estado de asegurar la protección contra los peligros sociales, al transferir mayor responsabilidad a la sociedad civil. Aunque los esfuerzos colectivos dentro de la sociedad civil son vitales en la lucha contra la pobreza, en los países en que las desigualdades sociales alcanzan el nivel reportado en el Brasil, por ejemplo, la erradicación de la pobreza no puede lograrse sin la acción deliberada y eficiente del Estado en la esfera social.

LOS POBRES COMO SUJETOS CON POSIBILIDAD DE MOVILIZACIÓN

En todo análisis de los debates actuales acerca de las políticas contra la pobreza probablemente se encuentren referencias a “los pobres como sujetos que podrían movilizarse” (cf. Duhau y Scheingart 1997: 79), ya sea como resultado de sus luchas y su resistencia, la creencia en la posibilidad de movilización de las clases populares en la reproducción de sus vidas cotidianas, o en las campañas generales para la prestación de servicios públicos. Esto significa que abordar el problema de la pobreza supone el desarrollo de las capacidades preexistentes de las personas²⁰ a fin de proporcionar

20 Una perspectiva importante acerca de la organización política de los pobres es la asociada a Amartya Sen, ganador del Premio Nobel de Economía en 1998. Esa perspectiva busca, entre otras cosas, la trans-

las condiciones para vencer la pobreza. Esta percepción más reciente supone la interpretación de que el desarrollo humano requiere la participación e inclusión de los individuos (esto es, el desarrollo de una sensibilidad cívica).

Sin embargo, los motivos para esta movilización de los pobres tienen diferentes significados y formas según los actores y la naturaleza de los planes y valores que los sustentan.

LA MOVILIZACIÓN DE LOS POBRES DESDE EL PUNTO DE VISTA NEOLIBERAL

Desde el punto de vista de la política neoliberal, la movilización del potencial de los pobres supone aprovechar las capacidades existentes de las comunidades y encauzarlas para resolver, simultáneamente, problemas materiales de la pobreza, la participación y la integración social mediante la inserción en el mercado. Desde este punto de vista, la participación y organización de los pobres en la promoción de sus demandas y la satisfacción de sus necesidades básicas puede ser considerada tanto algo negativo como algo positivo. Desde el punto de vista negativo, la pobreza es vista como un fenómeno localizado y residual, incompatible con el progreso de una sociedad industrial, justificando así las políticas represivas o tutelares para administrar la miseria y la asistencia. Desde el punto de vista positivo, significa reconstituir las luchas y el potencial de resistencia de los pobres como “bienes” (en términos de bienes básicos disponibles) para resolver su propia situación de vulnerabilidad social. Es decir, son acciones que consideran la preexistencia de un potencial en la población (como tierras, hogares, etc.) que ha de ser re-apropiado y reforzado a fin de integrar al mercado esa población de personas pobres, permitiéndoles con ello vencer la situación de pobreza. Esta es una estrategia orientada hacia los pobres viables (es decir, los pobres “buenos”, los que son capaces de convertirse en ciudadanos consumidores, integrados al mercado y a la sociedad de consumo).

En cuanto a las condiciones para la auto-organización contra la pobreza, a los pobres y las clases trabajadoras se les asigna un rol activo y algo estratégico, tanto en la economía como en relación con los procesos de reproducción social. Encontramos diversos mecanismos institucionales de producción: asociaciones cooperativas, sistemas colectivos de mercadeo, etc. Así, según el Banco Mundial, la vulnerabilidad social no se define meramente por la dimensión de la carencia, ya que ello también implica una incapacidad para actuar afirmativamente en respuesta a las dificultades que plantea la condición de pobreza. En este sentido, el Banco reconoce que las poblaciones vulnerables poseen “bienes” sociales, económicos y culturales que podrían y deberían ser movilizados mediante la contribución de soluciones a la pobreza. Moser (1996, citado

formación de los pobres de “sujetos pasivos” y beneficiarios de los planes sociales en “sujetos activos” y protagonistas del cambio social. Ese enfoque ha guiado los informes del PNUD en lo referente al desarrollo social y humano y las capacidades estratégicas. Sin embargo, la retórica ha sido reivindicada por diferentes actores políticos y sociales de maneras que, o bien no se corresponden con la concepción de Sen, o bien asimilan parcialmente su tesis.

en Salazar 1998) especifica cinco renglones considerados como “bienes” de los pobres: fuerza de trabajo, ya sea como empleados o como trabajadores por cuenta propia; capital humano en términos de capacidades y educación; bienes productivos, como casas, talleres, etc.; la estructura de relaciones familiares; y las redes de comunicación capaces de producir soluciones colectivas.

El plan concebido por el Banco Mundial en relación con las condiciones de participación de los pobres en los programas sociales, al circunscribir la atención al potencial dinámico de sus bienes sociales pasa por alto los factores estructurales que generan la pobreza. La acción propuesta por el Banco Mundial no incluye necesariamente al Estado, pero se limita a un enfoque privado, circunscrito y apolítico del problema. Las bases prácticas y financieras para esas iniciativas se logran mediante un Fondo Social por conducto del cual el Banco Mundial maneja la estrategia de la acción, elabora programas específicos y evalúa los resultados (véase también el capítulo 13 del presente volumen). La participación no debe convertirse en un ejercicio de poder político, sino en una práctica comercial mediante la cual los organismos compiten entre sí a fin de lograr que los pobres se incorporen al mercado en vez de vincularse al Estado. Desde este punto de vista, la movilización del potencial de los pobres despolitiza los procesos de participación social y los separa de las políticas más universales de redistribución de la riqueza.

Algunos autores (véase Shapira 1997; Lautier 1999; Kliksberg 2001; y otros) advierten que este enfoque traspa la responsabilidad de la pobreza a los propios pobres. Esas iniciativas se limitan al alcance de las propias comunidades de los pobres, lo que refuerza la naturaleza segregacionista y segmentista de las políticas que abordan la pobreza, facilitando la falta de compromiso del Estado en lo tocante a ampliar los derechos sociales y sus propias responsabilidades con la redistribución social.

Desde el punto de vista de las autoridades políticas y los gobiernos, la introducción de esas iniciativas participativas no resulta necesariamente cómoda. Representa determinado peligro: por una parte, para su independencia y autoridad, y por la otra, para la base de las estructuras de dominación y reproducción que aplican los políticos conservadores, quienes tradicionalmente han mantenido a las clases populares pobres sometidas a formas clientelistas de control. En ese sentido, la intervención de otras fuerzas, actores y agentes podría significar el quebrantamiento de una lógica de reproducción de políticas clientelistas. Sin embargo, la distribución de esos beneficios también puede convertirse en instrumento de un neoclientelismo tecnocrático, mediante el cual la responsabilidad delegada para la asignación de bienes en especie permite a las autoridades facilitar esos bienes a los beneficiarios a cambio de lealtad política.

Desde el punto de vista de las fuerzas dedicadas al desarrollo democrático nacional, la cuestión de las iniciativas sobre la pobreza emprendidas por las entidades internacionales puede representar una especie de ingerencia en las cuestiones nacionales en la medida en que esas fuerzas externas mantengan el control de las clases populares, por decirlo de alguna manera. Además, esa perspectiva también es criticada debido a las implicaciones restrictivas para la población, en la medida en que las

cuestiones políticas más amplias como la reforma agraria, el crecimiento económico y el empleo, se retirarían de la agenda del estado democrático.

POTENCIACIÓN DE LOS POBRES MEDIANTE LA AFIRMACIÓN DEL SUJETO POPULAR

Este enfoque comparte inquietudes relacionadas con la necesidad de gastos sociales para satisfacer las necesidades básicas y apoyar la economía popular (esto es, se trata de una perspectiva potencialmente tecnocrática), pero también defiende la autonomía de los pobres organizados en términos de crear un sujeto popular (Duhau y Scheingart 1997). El sujeto que crea es capaz, en la esfera social, de desarrollar procesos autogeneradores orientados a la satisfacción de las necesidades básicas. Ese sujeto también puede ocuparse de la gestión global del habitat mediante prácticas autónomas de una base popular democráticamente organizada, y desde el punto de vista político, es capaz de defender y fomentar en la esfera pública el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos y la participación en la creación y determinación de las políticas públicas. Esa posición está vinculada a un uso más amplio de la innovación, la democratización y la libertad para las clases populares en su esfuerzo por crear alternativas responsables para procurarse sus condiciones materiales de vida y establecer un contexto de derechos que reconozca sus deberes para con la sociedad como un todo. Este punto de vista tiene una doble dimensión: en primer lugar, una actitud crítica frente al modelo excluyente que dio por resultado el subdesarrollo y la desigualdad; y en segundo lugar, una dimensión liberadora que crea un proyecto alternativo para el desarrollo humano y social.

Al criticar los procesos de formación de la pobreza como resultado del desarrollo desigual, algunas tesis sobre la cuestión del incremento de la pobreza analizan argumentos que en determinados sentidos son diferentes, pero en otros se complementan entre sí. Una tesis ve la existencia de la pobreza como una injusticia social y una consecuencia histórica de un proceso de desarrollo excluyente y desigual que no incluyó plenamente a los individuos en los beneficios de la modernización. El proceso está ahora intensificado por las políticas neoliberales. Este diagnóstico tiene dos dimensiones: el rol de la pobreza como condición de la reproducción de la dominación política mediante la formación de clientelas en los estados populistas, y la naturaleza patrimonialista del Estado, que creó una estructura de privilegios dentro de la política autoritaria de modernización que incluyó la sumisión represiva de los pobres.

Algunos autores señalan la crisis fordista y sus efectos en la disolución de los sistemas macro sociales y sus identidades asociadas, que dio por resultado la formación de mecanismos de defensa por las clases subordinadas para establecer identidades sociales alternativas pero no obstante restringidas (Zermeño 1987, citado en Duhau y Scheingart 1997).

Por último, hay otros argumentos políticos que conciben la manipulación estratégica y autoritaria de la pobreza como una condición para crear legitimidad y aceptación de los grupos hegemónicos locales, mediante estímulos como la televisión y los medios de divulgación, para la recreación de una base legítima de naturaleza

individualista y por consiguiente antidemocrática. Las iniciativas que se basan en esas perspectivas históricas y críticas acerca de las dimensiones estructural y política de la pobreza pueden estar orientadas a afirmar positivamente los mecanismos integradores para extender el poder del ciudadano en lugar de considerar a la ciudadanía como una relación de dependencia, autonomía y aislamiento que termina causando una separación peligrosa entre la sociedad y la política.

Por tanto, cuando a los ciudadanos y comunidades con derechos se les aplican expresiones como “pobres débiles y vulnerables” o “pobres activos y recuperables”, su significado puede transformarse. Incontables ONG nacionales e internacionales apoyan este proceso y alientan la capacitación y la autonomía de poblaciones históricamente sujetas a condiciones de explotación, exclusión social y falta de seguridad. Una vez más, algunas iniciativas públicas importantes, como “Acción contra el Hambre y la Miseria y a Favor de los Ciudadanos”, dirigida por Betinho, y la campaña a favor de la Reforma Agraria, dirigida por el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST), se refuerzan en la lucha contra la miseria y el hambre y el acceso a los derechos en el Brasil.

LA PERSPECTIVA TECNOCRÁTICO-PROGRESISTA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LOS GOBIERNOS

Algunos autores (Lautier 1995; Duhau y Scheingart 1997) identifican un tercer enfoque de la pobreza que incluye estrategias reveladas por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y adoptadas en general por los gobiernos de los estados nación. La visión tecnocrático-progresista concede gran importancia a la erradicación de la pobreza como estrategia del desarrollo, y defiende la necesidad de dar apoyo público a la economía popular. Considérese, por ejemplo, la opinión de James Midgley recogida en una publicación del PNUD: “a fin de participar, los individuos necesitan ser liberados de los controles externos. Esto significa independencia política y económica. A fin de tener poder, necesitamos autosuficiencia económica y que las instituciones permitan a las personas tomar decisiones” (citado en Salazar 1998).

Los enfoques desarrollistas del “problema social” que prevalecieron en las sociedades latinoamericanas consideraban que el modelo de desarrollo industrial era un organizador central clave de los procesos sociales. Estos enfoques abarcaban una visión protectora de “universalidad” y atención igual para todos (aunque en la práctica, el resultado tendía a ser un Estado de bienestar incompleto) que inspiraba la política social y la creación y funcionamiento de los sistemas de seguridad que posteriormente fueron rechazados y desmantelados. La lógica y el énfasis en las políticas tenían que centrarse más en sus raíces (desempleo, bajos salarios, falta de integración al mercado y a las redes modernas de comercialización, etc.) que en sus síntomas (comportamiento anómalo, marginación social y cultural, etc.). Según Candía (1998), este criterio se estructuraba en torno a dos importantes supuestos teóricos y políticos: que el Estado debía tener un rol destacado en esas políticas, especialmente en las etapas de planifi-

cación del proceso; y que los responsables de las políticas sociales pudieran proponer soluciones apropiadas para el manejo adecuado de la información estructural y la macro-información secundaria.

Según Rocha (2000), los países con pobreza absoluta persistente pueden clasificarse en dos amplios grupos: los que tienen recursos nacionales insuficientes para garantizar el mínimo requerido para cada habitante, y los que tienen una producción nacional suficiente para garantizar ese mínimo, y donde la pobreza es, por tanto, el resultado de una distribución inadecuada de los recursos. Este último es el caso del Brasil donde las tasas de desigualdades están entre las más elevadas del mundo y las proporciones de pobreza absoluta no son consecuentes con el crecimiento económico y el desarrollo general de la sociedad. El problema de la pobreza como resultado de desigualdades económicas y sociales aparece como un problema político, puesto que interfiere con las condiciones de la justicia redistributiva.

El crecimiento no es una condición determinante para el desarrollo humano general²¹, pero evidentemente un crecimiento mediocre o negativo puede afectar las oportunidades económicas, agravando aún más la pobreza en diversos países. En los últimos decenios, la nueva pauta globalizada de acumulación pone en peligro la inserción productiva de los individuos y las clases trabajadoras, así como las condiciones para la inserción de regiones enteras, incluso naciones. Este proceso coloca en un nivel diferente la urgencia de actuar contra las desigualdades estructurales clásicas, y se centra en lograr la igualdad de condiciones para el desarrollo económico y social.

La lucha contra la pobreza mediante el desarrollo económico y social entraña un compromiso ético de hacer proposiciones más amplias relativas a la calidad de vida y de bienestar social y humano. Además, según los organismos internacionales y gubernamentales, entraña la idea de sostenibilidad, independientemente de que los programas sociales deben adaptarse al ajuste de las cuentas y los gastos públicos (esto es, ajuste fiscal). Por tanto, ello conduce a la subordinación y separación entre las esferas social y económica mediante los cuatro pilares que estructuran y conforman el nuevo modelo de asistencia: una des-construcción simbólica e ideológica de los sistemas de seguridad previos a nivel de retórica crítica; un énfasis en la inserción de los individuos en el mercado mediante transferencias monetarias; el fomento de programas que consumen y demandan servicios; y una organización social y la movilización de la sociedad civil y de los propios pobres para elaborar programas de políticas.

En conclusión, podríamos establecer la coexistencia práctica de diversos proyectos y diferentes fuerzas sociales en conflicto para abordar el problema de la pobreza: los que se organizan en torno al mercado, y los que alientan el desarrollo de la sociedad civil afirmando un poder liberalizador de los ciudadanos. El desenvolvimiento de esas fuerzas entraña, para los primeros, una estrategia que reduce al Estado a administrador del bienestar residual basado en la asistencia para los “incapaces”, y para los

21 Aunque el crecimiento puede ser considerado una condición fundamental para el desarrollo, no es suficiente. Esto fue argumentado por autores brasileños de los años 70 como Celso Furtado, Francisco de Oliveira y Fernando Enrique Cardoso, entre otros.

segundos, en cambio, la búsqueda de alternativas civilizadoras empleando mecanismos de seguridad y relativos a los derechos para las poblaciones excluidas sometidas a los procesos de empobrecimiento y exclusión social, y en los que son responsables tanto el Estado como la sociedad. Si los significados sociales que informan la lucha contra la pobreza no pueden traducirse en resultados prácticos, no son más que “retórica confusa” que implica a los diversos actores sociales en un proceso de reforma y desregulación de los derechos sociales. Si las bases éticas del compromiso de erradicar la pobreza no pueden concretarse en la producción de seguridad y derechos efectivos para los individuos, entonces son un mecanismo ideológico para la consolidación hegemónica del proyecto neoliberal del Estado minimalista. La cuestión es decidir si el Estado puede en efecto, transferir al sector privado la responsabilidad pública de resolver el problema social en una sociedad afligida por profundas desigualdades sociales y constantemente confrontada por los cambios institucionales impulsados por las fuerzas del mercado.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (1997) World Development Report 1997: the State in a changing world, (Washington DC: Banco Mundial).
- Banco Mundial (2001) World Development Report 2000-2001: attacking poverty, (Washington DC: Banco Mundial).
- Candia, J.M. (1998) “Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales” Nueva Sociedad (Caracas) No. 156, págs. 116 a 126, Julio/Agosto.
- Cardoso, F.H. y Faletto, E. (1970) Dependência e desenvolvimento na América latina, (Río de Janeiro: Zahar).
- Cardoso, F.H. y Faletto, E. (1979) Dependency and development in Latin America (Los Angeles: University of California Press).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC) (2000) Social Panorama of Latin America 1999-2000, Santiago de Chile www.eclac.cl/publicaciones
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC) (2003) Social Panorama of Latin America 2002-2004, Santiago de Chile www.eclac.cl/publicaciones
- Dean, H. y Braathen, E. (2003) “Antiglobalisation and anti-statism”, documento de antecedentes para el Seminario sobre el Rol del Estado en la Lucha contra la Pobreza (Recife: CLACSO/CROP/FUNDAJ).

- Duhau, E. y Scheingart, M. (1997) “Gobernabilidad y pobreza en el ámbito local: México, Colombia y Centroamérica”; en Rodríguez, A. y Winchester, L. (eds) *Ciudades y gobernabilidad en América Latina* (Santiago de Chile: SUR).
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity.
- Filgueiras, L. (2000) *História do Plano Real* (S. Paulo: Boitempo).
- Fleury, S. (1998) “Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90”, *Nueva Sociedad* (Caracas) No. 156, págs. 72 a 94, Julio/Agosto.
- Franco, R. (2003) “Políticas Sociales y Equidad”, en *Pobreza e Desigualdades*, Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, págs. 29 a 46 (Série Estudos e Pesquisas, 63).
- Giddens, A. (1994) *Les conséquences de la modernité* (Paris: l’Harmattan).
- Ivo, ABL (1997) “Uma racionalidade constrangida: uma experiência de governança urbana em Salvador” (Una racionalidad forzosa: una experiencia de gobierno urbano en Salvador, Brazil), *Caderno CRH*, Salvador, No. 26/27, págs. 107 a 145, Ene.-Dic.
- Ivo, ABL (1998) “L’expérience de gouvernance urbaine à Salvador de Bahia au Brésil”, (La experiencia de gobierno urbano en Salvador de Bahía en el Brasil) *Les Annales de la Recherche Urbaine*, París, No.80-81, págs. 55 a 63, Dic.
- Ivo, ABL (2001) *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza*. (Metamorfosis de una cuestión democrática: gobernabilidad y pobreza) Buenos Aires: CLACSO/ASDI.
- Ivo, ABL “A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado” (Redefinición del problema social: dilemas de la redistribución en el tratamiento focalizado), *Revista São Paulo Perspectiva*, SEADE.
- Instituto De Pesquisas E Estudos Sociais (IPEA) (2003) *Políticas Sociais-Acompanhamento e análise* (Políticas sociales: comentario y análisis), Brasília, DF, Vol. 7.
- Klikhsberg, B. (2001) *Falências e Mitos do Desenvolvimento Social* (Fracasos y mitos del desarrollo social); (São Paulo: Cortez Publ).
- Lautier, B. (1995) “Les Malheureux sont les Puissants de la Terre: Représentations et Régulations étatiques de la pauvreté en Amérique Latine”, (Los desafortunados son los poderosos de la Tierra: representaciones y regulaciones estatales de la pobreza en América Latina) *Revue Tiers Monde*, París, Vol.36, N° 142, págs. 383 a 409, Abril-Junio.

- Lautier, B. (1999) "Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours" (Las políticas sociales en América Latina. Propuestas de métodos para analizar una explosión en curso), Cahiers des Amériques Latines, París, No. 30, págs.19 a 44.
- Martuccelli, D. (1999) Sociologies de la Modernité. L'itinéraire du XXe siècle (Sociologías de la modernidad. Itinerario del siglo XX) (París: Gallimard).
- Moser, C. (1996) Confronting crises: a summary of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities (Enfrentamiento de las crisis: resumen de las respuestas de las familias a la pobreza y la vulnerabilidad en cuatro comunidades urbanas pobres), Washington D.C.: Banco Mundial (ESD Studies and Monographs Series, 7).
- Nun, J. (1969) "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", Revista Latinoamericana de Sociología, Santiago de Chile, Vol. 5, No. 2, págs. 178 a 236.
- Ocampo, J.A. (2000) "Los Retos del Desarrollo Latinoamericano y Caribeño en los Albores del Siglo XXI", Congreso Internacional de Americanistas, 50. Conferencia Inaugural. Varsovia, Actas, Varsovia, 2000. págs. 109 a 142.
- Ocampo, J.A. (2000) "Media década perdida" Columna de Opinión, agosto www.eclac.org
- Olivera, F. de (1973) A Economia Brasileira: crítica à razão dualista (La economía brasileña: crítica al razonamiento dualista), Petrópolis: Vozes; São Paulo: CEBRAP.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997) Informe sobre Desarrollo Humano 1997:desarrollo humano para erradicar la pobreza (Nueva York: PNUD).
- Quijano, A. (1978) "Notas sobre o conceito de marginalidade social" (Notas sobre el concepto de sociedad marginal), en: Pereira, L. (ed.) Populações Marginais (Poblaciones marginales) 2da. ed. (São Paulo: Duas Cidades).
- Rocha, S. (2000) Documento de antecedentes, en el Coloquio "Mondialisation Économique et Gouvernement des Sociétés: Amérique Latine, Un Laboratoire?" ("Mundialización económica y gobierno de las sociedades: América Latina, ¿Un laboratorio?"), París <http://greitd.free.fr>.
- Rocha, S. (2003) Pobreza no Brasil: Afinal do que se trata? (Pobreza en el Brasil: ¿de qué se trata?); (Río de Janeiro: FGV).
- Salazar, G. (1998) "De la participación ciudadana: capital social constante y capital variable" Propositiones, Santiago de Chile, No. 28, págs. 156 a 183.
- Shapira, M.F. (1997) "As políticas de luta contra a pobreza na periferia de Buenos Ayres, 1984-1994" (Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de

Buenos Aires, 1984-1994), Caderno CRH, Salvador, No. 26/27, págs. 41 a 73, Ene.-Dic.

Theodoro, M. y Delgado, G. (2003) “Política Social: universalização ou focalização; subsídios para o debate” (Política social: universalización o focalización; notas para un debate), Políticas Sociais: Acompanhamento e análise (Política social: comentario y análisis) Brasilia, DF: IPEA, Vol.7

Tockman, V. y Martínez (Eds.) (1999) Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

PAULO HENRIQUE MARTINS*

LA ANTIGLOBALIZACIÓN Y EL ANTIESTATISMO

DESDE LA PERSPECTIVA DEL POSDESARROLLO
Y EL ANTIUTILITARISMO

INTRODUCCIÓN

Considero que el regreso al debate sobre el papel regulador del Estado en la política en general y en las cuestiones sociales –particularmente en la lucha contra el hambre, por ejemplo– es una buena oportunidad para explorar nuevas interpretaciones de la dinámica de las sociedades nacionales en el contexto de la globalización¹. Se invita a las ciencias sociales a volver a hacer una evaluación teórica que pueda tratar adecuadamente el impacto del poder económico-financiero en la desregulación de los sistemas sociales nacionales y locales, con miras a responder importantes interrogantes, comenzando con la evaluación de los dilemas moral y

* Profesor Titular de Sociología Política y Política Social de Salud en la Universidad Federal de Pernambuco, Recife, Brasil. Ha publicado libros y artículos sobre ideas antiutilitarias, particularmente sobre la teoría del don de Marcel Mauss.

1 En este capítulo tomo como punto de partida el documento de referencia titulado *Anti-globalization and anti-statism: Emerging challenges for the role of the State in the reduction of poverty*, escrito por Einar Braathen y Hartley Dean (2003) con el objetivo explícito de hacer una contribución al seminario sobre “El rol del Estado en la lucha contra la pobreza” celebrado en Recife, en marzo de 2003 bajo los auspicios de CLACSO, CROP y la Fundación Joaquim Nabuco. Algunos elementos de ese documento han sido incorporados en el capítulo 1 del presente libro. Considero que es importante escribir acerca de determinadas cuestiones que no fueron tratadas en detalle en el documento original de Braathen y Dean. En particular, ellos no tomaron en cuenta la contribución de los intelectuales franceses que a mi me parece muy rica y pertinente a los fines del presente análisis de la globalización.

político que rodean la labor de los especialistas en ciencias sociales en la actualidad. Sin embargo, las críticas teóricas también deben contribuir a la interpretación científica de determinados fenómenos recientes: las repercusiones negativas del capitalismo contemporáneo en las estructuras sociales nacionales y locales, que han conspirado para incrementar las desigualdades sociales y económicas entre los individuos y las sociedades; el creciente desequilibrio ecológico que responde al uso excesivo e irracional de los recursos naturales destinados a garantizar la lógica del desarrollo económico; los crecientes brotes de enfermedades endémicas y pandémicas; y los límites visibles con que tropiezan las potencias nacionales cuando tratan de manejar las crisis sistémicas de origen transnacional.

La reanudación de este debate acerca del gobierno global no puede posponerse, especialmente cuando observamos que la globalización económica no ha sustituido las estructuras de poder nacional ni, menos aún, la acción reguladora del Estado nación. Tras intentos insatisfactorios de desplazar la regulación del Estado o bien con la lógica del mercado, como sugiere el neoliberalismo, o bien con una lógica comunitaria, la reactivación de lo político en la administración de las sociedades inevitablemente estimula una reapertura del debate intelectual sobre una serie de temas clásicos como la gobernabilidad, la racionalidad burocrática y la legalidad dentro de las sociedades nacionales o los bloques continentales.

Mi intención es contribuir dirigiendo la atención hacia el tema central del libro —el Estado y la pobreza— desde la perspectiva de las ideas del postdesarrollo y el antiutilitarismo. Cabe reconocer algunos elementos conceptuales esclarecedores. Uno de ellos tiene que ver con el hecho de que la des-construcción del lenguaje de la globalización es una empresa teórica, que nos permite comprender de qué manera la globalización comparte la misma lógica esencial que el proyecto colonial y desarrollista. Debe tomarse en serio la propuesta de “des-construir la globalización” porque ello nos permite revelar el nexo que une las diferentes etapas del capitalismo, desde su etapa mercantilista hasta su actual etapa altamente compleja de información. Aunque las antiguas ideas desarrollistas y colonialistas evidentemente no resultan aplicables en la actualidad, los temas del Estado y la sociedad civil siguen siendo aplicables. Por otra parte, la radicalización de las críticas y los sentimientos antimercantilización en todo el planeta indican la necesidad de profundizar el debate relativo a las reformas sociales y políticas. No es posible continuar aplazando esto, especialmente en los países que se encuentran en la periferia del capitalismo y que han sufrido enormemente los impactos de las políticas estatales de desregulación, como resultado del avance del neoliberalismo.

El intento de radicalizar la teorización crítica de la globalización económica, que se encuentra en el manifiesto para el posdesarrollo, que presentaré más adelante, me parece que constituye una contribución importante de los intelectuales franceses seguidores del *Mouvement Anti-Utilitariste dans les Sciences Sociales* (MAUSS) (Movimiento Anti Utilitarista en las Ciencias Sociales). Durante más de veinte años este movimiento ha desarrollado una crítica sistemática del neo liberalismo y de la idea de que la complejidad de la acción social puede reducirse a un juego de cálculo

económico y utilitario². Desde la perspectiva de los defensores del post-desarrollo –quienes constituyen un ala dentro del movimiento anti-utilitario– el fenómeno de la globalización está orgánicamente asociado con el del desarrollo capitalista, y según ellos esta lógica modernizante de base utilitaria no ofrece alternativa para las sociedades modernas. El debate es pertinente porque hasta cierto punto reanima la antigua controversia entre “reformistas” y “revolucionarios” que ocupó un lugar importante en la imaginación de la izquierda durante los dos últimos siglos.

Esta lectura crítica de la globalización, basada en la relación establecida entre el fenómeno del desarrollo y el proyecto colonial (y “poscoloniarios” del *Manifeste du Réseau Européen pour l’Après Développement* (READ) (Manifiesto de la red europea para el post-desarrollo)– en cierta medida se acerca a la lectura de algunos intelectuales latinoamericanos, como Atilio Boron, cuando cuestiona el valor del libro *Imperio*, escrito por Michael Hardt y Antonio Negri (2000). Boron (2002) sostiene que “la globalización consolidó el dominio imperialista y profundizó el sometimiento del capitalismo periférico, cada vez más incapaz de ejercer un mínimo de control sobre sus procesos económicos internos” (Boron 2002: 13 y14). Es cierto que las aproximaciones entre los autores latinoamericanos como Boron y los antiglobalistas europeos terminan ahí, dado que sus opiniones difieren en lo tocante al papel del Estado-nación en la regulación de los cambios sociales. Si bien los latinoamericanos tienden a valorar la regulación estatal, confirmando las tesis de quienes han defendido la creación de los estados capitalistas de bienestar, los defensores del posdesarrollo consideran, por el contrario, que los nuevos sistemas reguladores, fundamentados en determinada movilización política espontánea de fuerzas sociales antiutilitarias que están presentes en la sociedad civil, podrían prescindir de la acción del Estado. Sin embargo, esa propuesta, como veremos, sigue siendo ampliamente ambigua desde un punto de vista teórico y en términos de sus implicaciones prácticas.

Por tanto, trataré de demostrar en este capítulo que, aunque la crítica antiglobalización del grupo conocido como *Cercle François Partant*³ contiene interesantes ideas teóricas, esas ideas están claramente limitadas desde el punto de vista de sus consecuencias prácticas y políticas. Comenzaré mi análisis presentando la tesis central del post-desarrollo y sus principal mérito: la crítica de la descripción del desarrollo colonial contenida en el fenómeno de la globalización. A continuación, trataré de señalar los límites de esa tesis a fin de abrir el debate acerca de la regulación política.

2 De hecho, el término MAUSS tiene dos significados. Por una parte, significa el movimiento anti-utilitarista en las ciencias sociales. Por la otra, representa un homenaje a Marcel Mauss, uno de los fundadores de la sociología francesa, considerado ya desde el decenio de 1920 como una de las referencias obligadas para la crítica del utilitarismo económico, presente en su trabajo más célebre *Essay sur le don. Forme et raison de l’échange dans les sociétés archaïques* (Ensayo sobre el don. Forma y razón del intercambio en las sociedades antiguas).

3 Círculo de Estudio François Partant.

Apoyaré mi argumento en parte, con reflexiones personales acerca de la globalización⁴ y en parte con las de los intelectuales franceses anti-utilitarios como Alain Caillé y Ahmet Insel (2002), quienes tienen una visión crítica de la globalización que es diferente de la de los defensores del post-desarrollo. Concluiré regresando a la cuestión de si las ideas anti-utilitarias que desarrollo aquí, contribuyen o no efectivamente a una comprensión más profunda de las interrogantes planteadas en este libro.

LAS TESIS A FAVOR DEL POST-DESARROLLO

La idea del posdesarrollo, sugerida por los signatarios del Manifeste du Réseau Européen pour l'Après Développement (READ) (Manifiesto de la red europea para el posdesarrollo), que se propone que sirva de base para un movimiento radical antiutilitario, en mi opinión, representa una contribución importante al debate acerca del rol del Estado en la lucha contra la pobreza. Esa contribución puede verse en dos niveles, que utilizaré como base de mis reflexiones.

En un nivel, es posible considerar la experiencia de la globalización en general como una extensión de la experiencia del desarrollo que, a su vez, representa una nueva forma del proyecto de colonización. El paso del colonialismo al poscolonialismo, en el marco de esta concepción, tiene como punto de inflexión la transformación progresiva de las formas de poder colonial en formas nacionales, basadas en general en oligarquías. Desde esta perspectiva, en que el concepto mismo de desarrollo continúa siendo el punto decisivo de inflexión entre colonialismo y globalización, es necesario proceder a una des-construcción radical⁵ del pensamiento económico hegemónico y sus metáforas centrales: progreso, crecimiento, pobreza estructural, necesidad económica, entre otras. Se considera que esa des-construcción es importante para permitir el pensamiento crítico anti-utilitario (que se opone a la sumisión de la vida social a la lógica de la ganancia y al cálculo de la equivalencia) para actuar más dinámicamente a favor de una nueva ecología social y política (anti-Estado y antiglobalización) a nivel planetario, nacional y local. El título del seminario organizado por la UNESCO en febrero de 2002, "Unmake development – remake the world" (Deshacer el desarrollo-rehacer el mundo), refleja el espíritu de los simpatizantes de la crítica del post-desarrollo, un espíritu que refleja la utopía de una ruptura radical con el capitalismo.

En el otro nivel, al vincular directamente el concepto de globalización con el concepto de mercantilización del mundo, la idea del post-desarrollo propone no un

4 En julio del 2000, en un seminario internacional sobre la globalización: "Cosmopolis: Democratizing Global Economy and Culture International Conference", organizado por la Universidad de Helsinki, presenté un trabajo titulado "Imagens ambivalentes da globalização" (Imágenes ambivalentes de la globalización) que posteriormente fue publicado por la Revista de Estudos de Sociologia de UFPE (véase la bibliografía). En ese trabajo traté de analizar la idea de la ambivalencia desarrollada por Zygmunt Bauman, a fin de pensar acerca de la globalización como una paradoja y evitar los juicios de valor sobre el tema.

5 La idea de la desconstrucción, que tiene una presencia considerable en el pensamiento de numerosos autores posmodernos, particularmente en la obra de Jacques Derrida, es una fuente teórica importante para deshacer el mito de la modernización y revelar al mismo tiempo la estrecha relación existente entre desarrollo nacional, poscolonialismo y globalización.

regreso nostálgico y sospechoso a la época premoderna (cuando el mercado no era hegemónico), sino el paso a un nuevo contexto que se presenta como poscapitalista y posmoderno (Círculo F. Partant 2002: 92). El Estado tendría un rol secundario en la liberación de este nuevo contexto histórico.

En general, los signatarios del manifiesto asumen una posición radical contra la globalización. Para esos autores, no hay solución para la situación planetaria dentro de las pautas de la modernización capitalista. En consecuencia, todos los intentos desarrollistas de innovación –como los de desarrollo local y desarrollo sostenible, entre otros– son sólo innovaciones conceptuales encaminadas a generar ilusiones “para añadir un elemento onírico a la dura realidad del crecimiento económico” (Círculo F. Partant 2002: 93). Como continuación de esa forma de pensar, esos autores sugieren un apoyo radical a las “víctimas del desarrollo”, que requiere una estrategia de des-construcción del argumento a favor del desarrollo a fin de des-incorporar los valores del colonizador y des-colonizar los espíritus colonizados, abriendo con ello la posibilidad de un nuevo mundo caracterizado por la pluralidad cultural.

Para Serge Latouche, uno de los principales proponentes del manifiesto, el programa crítico del post-desarrollo tiene dos etapas. Primero, es necesario eliminar el dominio que tiene la economía de nuestras vidas, lo que implica abolir y dejar atrás prácticas como la propiedad privada de los medios de producción y la acumulación ilimitada de capital. Esas decisiones harían entrar en crisis los mitos básicos del desarrollo, como la creencia en el progreso, y por tanto la economía mundial se precipitaría a un proceso de desaceleración y decadencia, lo que a su vez liberaría otras fuerzas sociales posmodernas. Por otra parte, debería ponerse en práctica la idea de construir una sociedad más justa, en la que se reincorporara el valor de vivir juntos y se limitara el consumo cuantitativo. Latouche llega a la siguiente conclusión: “El redescubrimiento de la verdadera riqueza mediante el florecimiento de relaciones sociales cordiales en un mundo sano es algo que puede realizarse con serenidad, frugalidad, sobriedad, y con cierta austeridad en el consumo material” (Latouche 2002: 87). Sin embargo, incluso si resulta interesante la idea de des-construir la globalización, presente en esas tesis radicales, sigue en el aire la siguiente pregunta sin respuesta: ¿Quién pondría en práctica la idea? ¿Qué fuerzas sociales suficientemente poderosas podrían tomar la iniciativa de des-construir el capitalismo global?

LIMITACIONES DE LA CRÍTICA DE LA GLOBALIZACIÓN POST-DESARROLLO

El manifiesto es vago a la hora de determinar qué puede hacer cada cual para ayudar a romper con la idea de la globalización. Conviene tener presente iniciativas alternativas, como las empresas cooperativas de autogestión, las comunidades neo-rurales, y las organizaciones de los excluidos en los países del hemisferio Sur. La empresa alternativa, dicen los autores del manifiesto, debe sobrevivir en un entorno diferente al del mercado global. “Y este entorno que defiende el desacuerdo, debe ser protegido, alimentado, reforzado y desarrollado mediante la resistencia. En vez de luchar desesperadamente para preservar su parte del mercado global, es necesario luchar

para ampliar y profundizar una sociedad verdaderamente autónoma, al margen de la economía dominante” (Círculo F. Partant 2002: 96).

Al no expresar con claridad qué recursos políticos e institucionales deberían ponerse en acción para realizar su empresa, los signatarios del manifiesto terminan apoyando el llamamiento para la aplicación de su proyecto alternativo anti-capitalista con vagos llamados a la movilización. Uno queda con la impresión de que ellos creen que la crítica teórica es suficiente en sí misma, independientemente de las condiciones históricas y sociológicas de la globalización. Desde esa perspectiva, la crítica que hace Atilio Boron (2002) del libro Imperio de Hardt y Negri (2002) –de que sus autores recurren excesivamente a la abstracción teórica, lo que lleva imperdonablemente a que los procesos sociales reales sean considerados cuestiones secundarias– puede ser igualmente aplicada a los autores del Manifeste du Réseau Européen pour l’Après Développement (READ). En términos analíticos, el documento merece atención, más por su carácter de denuncia moral del imperialismo que debido a las posibilidades de sus principales propuestas como tales. Esto es especialmente cierto a la hora de definir el tipo de poder político que sería capaz de confrontar el nuevo poder imperialista mundial, especialmente el poder de los Estados Unidos.

A este nivel del debate, es necesario regresar al punto de partida de este capítulo, relativo al análisis de la posibilidad de evolución constante de las esferas autónomas de adopción de políticas (en un contexto internacional, nacional y local), en momentos en que las fuerzas de la globalización económica interfieren abiertamente con la capacidad reguladora de los estados nacionales, debilitando el poder del Estado y las políticas públicas. No importa cuán interesantes sean las perspectivas teóricas de una des-construcción radical del capitalismo global, como sugiere el manifiesto europeo; no cabe duda de que existe otra serie de cuestiones a analizar que hacen necesario supeditar la idea misma de la des-construcción a las ideas políticas y de movilización social.

Por una parte, es cierto que la des-construcción del lenguaje de la globalización permite ver más fácilmente el compromiso del capitalismo mundial con los proyectos de colonización y desarrollo, y también nos permite comprender mejor, entre otras cosas, las falacias de las ideas “aceptadas” de progreso técnico y crecimiento redistributivo. Por otra parte, esa des-construcción es absolutamente insuficiente para revelar las condiciones políticas generales necesarias para un cambio en la dirección de la globalización, ya que termina creando una imagen maniqueísta insostenible: la globalización, el Malo, de un lado, y el post-desarrollo, el Bueno, del otro. En realidad, esa imagen no está muy lejos de la propuesta dualista de Bush Junior que coloca de una parte, al Bueno, los Estados Unidos y sus aliados, y de la otra, al Malo, los enemigos (Iraq, Irán, Corea del Norte, Libia, entre otros) y otros oponentes (actualmente Alemania y Francia, en el caso del conflicto en el Iraq).

En mi trabajo “Imagens ambivalentes da globalização” (Imágenes ambivalentes de la globalización) (Martins 2001) traté de desarrollar la tesis de que la globalización es un fenómeno esencialmente ambivalente, y que se revela en los movimientos de los procesos constructivos y destructivos de la modernidad. Por una parte, recordé

que la actual desorganización de la imaginación moderna ocurre bajo el peso del desequilibrio sistémico generado por el peso excesivo de la economía de mercado en los sistemas político, cultural y social de regulación, produciendo, entre otros efectos problemáticos, una cultura de consumo en masa que refuerza el fetichismo de la mercancía. Por otra parte, llegué a la conclusión de que tras los signos de una cultura de masas mundial uniforme, está emergiendo un proceso ambivalente en el que antiguas referencias simbólicas y culturales (nacionales, regionales y locales) se están re-constituyendo, abriéndose a experiencias autónomas en continua evolución, tanto desde un punto de vista socio-psíquico como político (Martins 1999: 108 a 114).

En mi opinión, esta lectura de la globalización como un fenómeno ambivalente tiene importancia para la crítica teórica en la medida en que nos permite entender que la realidad social no se rinde pasivamente ante las estrategias de los poderes hegemónicos; y que el germen de la resistencia teórica y práctica siempre está presente en su interior. Por tanto, continúo considerando que la solución al problema planteado a las sociedades nacionales consagradas a la idea de la modernización democrática radica exactamente en el intento de crear una política anti-utilitaria constituida por dos líneas de pensamiento: una que se identifica con la crítica planteada por los teóricos del post-desarrollo, que asocian la globalización con el proyecto poscolonial, o mejor dicho, neo-colonial; y una segunda, que no se limita a la negación radical e ingenua que hacen esos teóricos de las regulaciones políticas corrientes, especialmente las indicadas por el Estado.

En mi opinión, para que una crítica anti-utilitaria coherente sea capaz de inhibir los efectos malsanos y destructivos de la imaginación utilitaria y economista, debe estar suficientemente bien fundamentada desde el punto de vista político. Además, debe favorecer nuevas experiencias de asociación y solidaridad a diversos niveles de organización de la vida colectiva (especialmente de democracia directa y democracia representativa, así como de prácticas asociativas espontáneas o articuladas). A nivel de la vida cotidiana, los intercambios económicos de mercado deberían existir sobre las mismas bases y bajo las mismas normas de funcionamiento que las economías que no son de mercado, ya sean de base monetaria (como la economía pública bajo el control del Estado, que tiene un formato monetario pero no es mercantil porque no está sujeta al juego del mercado) o sean de base no monetaria (como la economía de solidaridad, basada en el intercambio no monetario de servicios) (Laville 2002).

Esta es la misma tesis defendida por Alain Caillé y Ahmet Insel (2002), fundadores del *Mouvement Anti-Utilitariste dans les Sciences Sociales* (MAUSS) (Movimiento anti-utilitario en las ciencias sociales), una asociación creada hace más de veinte años en Francia a la cual nos referimos al inicio del capítulo. Para estos autores, el principal efecto de la globalización era el sabotaje de los mecanismos nacionales de solidaridad y regulación, lo que ha abierto la vía para que el público deje de percibir las diferencias entre acción económica legal y acción económica ilegal. Al formular su crítica sobre los efectos dañinos de la globalización, Caillé e Insel proponen como hipótesis fundamental una separación entre internacionalización y globalización. Se entiende que la primera es un fenómeno que preserva la regulación por los Estados na-

ción, mientras que la segunda es vista como un fenómeno que destruye esa regulación. De este modo, el fenómeno de internacionalización sería visto como algo positivo, ya que despierta en los pueblos del mundo la conciencia de ser parte de una comunidad con un destino planetario que no niega sus identidades históricas. La globalización o mundialisation⁶, en cambio, sería interpretada como negativa, porque produce la desregulación de los sistemas político y cultural, especialmente en los Estados nación, sin reemplazarlos con regulaciones alternativas tan eficientes como sus predecesoras.

En mi trabajo citado anteriormente sobre la ambivalencia de la globalización, también trato de destacar el tema de la regulación política de los procesos globales. Propongo que la desregulación del sistema de Estados nación, durante los últimos dos decenios, se produjo como resultado del colapso del precario equilibrio entre los tres modelos institucionales de modernidad: el del mercado, el del Estado, y el de la comunidad-nación. En mi opinión, el colapso del concepto de modernidad nacional, especialmente en los espacios periféricos, revela la creciente influencia del mercado en la fragmentación de la formación de las identidades individual y colectiva, en detrimento de los roles previamente ocupados por el Estado y la comunidad-nación (Martins 2001: 111). Sin embargo, al fragmentar las antiguas referencias simbólicas y culturales, la globalización está encontrando sus límites, al generar reacciones políticas y sociales inevitables que abren perspectivas innovadoras para la crítica intelectual, y para que los movimientos sociales descubran el carácter fetichista de la globalización. En ese mismo movimiento reactivo, observamos el surgimiento de oportunidades prácticas para que los actores periféricos (como el Foro Social Mundial) reaccionen ante las nuevas formas de dominación por el poder imperialista en el contexto planetario (Martins 1999: 114).

De hecho, esta posición es compartida por autores como Edgar Morin, quien reitera en diversos trabajos la importancia de dar una doble mirada a la globalización, aún cuando no hace una referencia directa a la idea de ambivalencia estructural. En un trabajo reciente publicado en una edición especial de la Revista MAUSS sobre el tema, Morin afirma que la globalización del decenio de 1990 tomó la forma de un importante estilo tecno-económico de globalización, favoreciendo al mismo tiempo otra forma de globalización, sin dudas inacabada y vulnerable, pero de naturaleza humanista y democrática, que se encuentra inquieta y preocupada por las consecuencias negativas del colonialismo, las graves desigualdades, y la expansión irrestricta de las ganancias (Morin 2002: 43).

Desde una perspectiva anti-utilitaria, podemos decir que para que la teoría crítica avance, es importante entender que la naturaleza de la lógica mercantil no sólo es diferente de la naturaleza de la lógica burocrático-jurídica o de la lógica asociativa y civil, sino que esa diferencia contiene una ambivalencia inherente. Sin embargo, esa ambivalencia gradualmente cede el paso a procesos fragmentarios

⁶ Los franceses han estado renuentes a adoptar la palabra "globalización" y han preferido hasta recientemente la palabra *mondialisation*.

y contradictorios en respuesta al grado en que el mercado trata de introducirse en los espacios reguladores de la vida social, tradicionalmente regidos por otras lógicas, como las de la política, el Estado y la sociedad civil. Un reconocimiento similar de ambivalencia en la constitución de la “modernidad” (en el sentido positivo del término) sugiere que la crítica de la globalización requiere un complejo proceso de pensamiento teniendo en cuenta la multiplicidad de lógicas presentes simultáneamente en la organización de la acción social en la vida cotidiana (familia, vecinos, etc.) y en los sistemas formales y funcionales (partidos, empresas, iglesias, universidades, etc.).

Dentro del conjunto de lógicas o prácticas comunes de la acción humana, la lógica legal-redistributiva (que legitima el Estado), la lógica mercantil-utilitaria (que legitima el mercado) y la lógica social-asociacionista (que legitima la sociedad civil) deben recibir especial atención en el contexto del tema que se trata. Desde esta perspectiva analítica, uniformar el mundo mediante la mercantilización presupone un proceso peligroso en el que se debilita la funcionalidad de los mecanismos sociales (“disfuncionalización”), y como resultado se desacredita el espacio en que coexisten las diferentes lógicas (cada una con una función específica en la organización sistémica de la sociedad), generando con ello procesos de anomia incontrolables (desempleo, violencia, nuevas enfermedades endémicas y epidémicas, etc.). Desde este punto de vista, el manifiesto del post-desarrollo contiene una importante advertencia acerca de la lucha intelectual que debe llevarse a cabo incansablemente contra esos procesos de anomia, que atrajeron tanto la atención de Durkheim hace más de cien años cuando escribió *The division of labor in society* (La división del trabajo en la sociedad).

Existe una explicación sencilla tras este efecto de “disfuncionalización” de la globalización: la incorporación generalizada del utilitarismo económico en todas las esferas de la vida social tiende a deshacer los vínculos existentes de solidaridad, habida cuenta de que el objetivo del mercado no es generar bienestar social, sino solamente ganancias. Emile Durkheim observó acertadamente que la vida económica, abandonada a sus propios fines, es generadora de efectos de anomia que están en la raíz de todo tipo de conflictos y desórdenes. Por ese motivo, debe regularse a favor de la solidaridad colectiva (Durkheim 1999: VI y VII). De hecho, lo que quería decir el fundador de la sociología francesa era que el imperativo de maximizar las ganancias económicas necesariamente entraña una reducción en el número de empleos y, en consecuencia, la desorganización de la vida social. Desde una perspectiva similar, Robert Castel nos recuerda que el concepto de propiedad social surgió como respuesta de la sociedad moderna a la propiedad privada, para poner límites concretos a la expansión de los propietarios de bienes y rehabilitar a los no propietarios (Castel y Haroche 2001). Esta solidaridad entre los no propietarios continúa siendo un rasgo común en un mundo que otorga un lugar privilegiado a la “propiedad privada” y a los individuos egoístas, en detrimento de la propiedad social.

PERSPECTIVAS PARA UNA SOCIEDAD MUNDIAL REGIDA POR LA HIBRIDACIÓN DE LA POLÍTICA

Dada la pregunta formulada en el capítulo 1, quisiera recordar al lector la importancia de profundizar nuestra comprensión de los posibles significados del término antiglobalización. En el documento de referencia antes mencionado, Braathen y Dean plantearon que el debate intelectual sobre el tema tiende a organizarse en torno a dos ideas principales: hostilidad hacia el rol del Estado en la reducción de la pobreza, y el aumento de las desigualdades entre los países desarrollados y los países en desarrollo, con la confirmación del aumento de la corrupción de las élites del Estado, y de su explotación del mundo en desarrollo (Braathen y Dean 2003:1 y 2). Si bien ese pensamiento intelectual puede ofrecer algunos elementos importantes para entender las reacciones que se están produciendo, es preciso extenderlo y corregirlo para que tome en cuenta las nuevas dificultades teóricas y prácticas surgidas de los acontecimientos mundiales más recientes.

Por ejemplo, independientemente de sus consecuencias prácticas para la geopolítica mundial, la guerra contra Iraq ya ha impuesto un contexto de inseguridad y temor en la imaginación colectiva del siglo XXI, que merece una detenida reflexión debido a sus repercusiones políticas. Se nos recuerda, por ejemplo, que la desregulación política e institucional promovida por la globalización económica a partir del 11 de septiembre de 2001, no sólo ha ampliado la grieta entre países ricos y países pobres, sino que además, ha acentuado las diferencias de poder dentro del bloque dominante de países ricos. De una parte tenemos a los Estados Unidos y sus aliados de conveniencia y de la otra, a los restantes países ricos que oponen resistencia al poder imperial como mejor pueden, aunque con gran dificultad.

Además, la definición de globalización implícita en el documento de referencia de Braathen y Dean tiene sus limitaciones en otro aspecto. Al proponer que los movimientos antiglobalización se muestran “escépticos, si no hostiles, acerca del rol del Estado en la reducción de la pobreza”, dichos autores sólo estaban destacando una faceta del debate teórico. En mi opinión, si realmente existen las escuelas de pensamiento que constituyen las perspectivas de antiglobalización y antiestatismo (y el post-desarrollo puede ser clasificado como una de éstas), entonces también existen otras posiciones teóricas paralelas que entienden la necesidad de preservar el rol del Estado (incluso si debe revisarse ese rol a la luz de la globalización). No obstante, yo sí considero que algunos análisis avanzan notablemente hacia una crítica coherente de la globalización, sin descartar la importancia de valorar la necesidad de nuevos mecanismos de regulación política para el sistema mundial y para los sistemas nacionales y locales.

En general, las teorías de la antiglobalización parten de un supuesto válido: que el monopolio de las decisiones legítimas que caracterizaba el rol del Estado se desmoronó hace veinte años, y que actualmente nadie es capaz de decir realmente quién decide qué. Por consiguiente, la idea de una sociedad global sigue siendo ilusoria, porque la única potencia mundial con la posibilidad de ofrecer alguna forma de gobierno viable –los Estados Unidos– está más preocupada por sus propios intereses

económicos y por cuestiones de seguridad militar y estratégica que por alentar el surgimiento de una ciudadanía mundial, plural y democrática. En ese sentido, Christian Chavagneux, editor de la revista *Revue d'Économie Politique* publicada en Francia, formula lo que me parece que es una pregunta clave para hacer avanzar el debate: ¿Quién tiene ahora suficiente poder para fijar las reglas del juego social y político de globalización económica? El autor sugiere cuatro líneas de respuesta.

La primera respuesta defiende la idea de que ese poder regulador ha pasado del Estado a la sociedad civil y las asociaciones. Sin embargo, esa respuesta, que informa el pensamiento del post-desarrollo, no es empíricamente verificable en ningún lugar del mundo, especialmente no lo es en el Tercer Mundo, donde la vida económica y social sigue dependiendo ampliamente del poder de intervención del Estado. Además, incluso si las organizaciones de la sociedad civil como las ONGs han ganado peso real en los últimos años, todavía están lejos de aparecer como alternativas potenciales y eficaces del Estado.

La segunda respuesta cuestiona la afirmación de que los Estados nación han perdido su fuerza, ya que no tiene base empírica, porque incluso si es cierto que la lógica neoliberal debilita a esos Estados, éstos siguen apareciendo como uno de los recursos estratégicos para manejar los aspectos sociales de la vida.

La tercera respuesta es más refinada al referirse a quién tiene el poder efectivo en el nuevo panorama mundial. Propone que lo que está ocurriendo es una hibridación creciente del Estado, el sector privado y las fuerzas paraestatales, lo que consecuentemente está sembrando las semillas para un nuevo sistema mundial.

La cuarta respuesta preserva el término hibridación, pero amplía el campo de análisis con miras a detectar la influencia política de una serie de actores estatales y no estatales (organizaciones internacionales, empresas multinacionales, ONG, mafias, investigadores, etc.).

Posteriormente, el autor presenta cuatro conclusiones que hacen reflexionar. Primero, que la hegemonía de los Estados Unidos es incuestionable; segundo, que estamos contemplando el surgimiento de formas privadas de gobierno; tercero, que las zonas de no-gobierno se están ampliando; y cuarto, que el estado actual del mundo ya no es el resultado de las estrategias deliberadas de grupos localizados (Chavagneux 2002).

Aunque este concepto de hibridación parece muy oportunista, estoy de acuerdo con Alain Caillé (2002:10) en la medida en que el concepto deja sin respuesta otra pregunta: ¿En nombre de qué estarían motivados los virtuosos actores del gobierno mundial híbrido (instituciones internacionales, ONG, y estados) para intentar alterar la globalización ultra-liberal? Esta es una pregunta incontestable. Sin embargo, incluso si no tenemos una respuesta, tendemos a estar de acuerdo con Caillé (2002:16) cuando afirmamos que en lugar de señalar sencillamente la disolución de la política en un mundo aséptico, deberíamos centrarnos en la labor de reconstituir las agrupaciones de importancia cultural y política a fin de deshacer la creciente distorsión entre la escala de la economía y la de la política.

Considero que debería extenderse un desafío similar a los tres niveles de análisis propuestos por Braathen y Dean (2003): los niveles internacional, nacional y subnacional. No obstante, para que este desafío no se mantenga limitado al plano abstracto, debe

prestarse atención a la vida cotidiana y a la esfera de la sociedad civil asociativa, espacios fértiles para la creación de nuevas formas sociales y nuevas movilizaciones colectivas.

REFERENCIAS

- Boron, A. (2002) *Império & Imperialismo: uma leitura crítica de Michael Hardt e Antonio Negri* (Buenos Aires, CLACSO).
- Braathen, E. y Dean, H. (2003) “Antiglobalização e antiestatismo: desafios emergentes ao papel do Estado na redução da pobreza”, documento de referencia para el Seminario Internacional El rol del Estado en la lucha contra la pobreza, CLACSO/CROP/Fundaj, Recife.
- Caillé, A. e Insel, A. (2002) “Quelle autre mondialisation?”, en *Revue du MAUSS: quelle autre mondialisation? La Découverte/ Mauss*, No. 20, París.
- Caillé, A. (2002) “Introdução”, en *Revue du MAUSS: Quelle autre mondialisation? La Découverte/ Mauss*, No. 20, París.
- Castel, R. y Haroche, C. (2001) *Propriété Privée, Propriété Sociale, Propriété de Soi: Entretiens sur la Construction de l’Individu Moderne* (París, Fayard).
- Cercle F. Partant. (2002) “Manifeste du réseau européen pour un après développement (READ)”, en *Revue du MAUSS: Quelle Autre Mondialisation? La Découverte/ Mauss*, No. 20, París.
- Chavagneux, C. (2002) “Une maîtrise politique de la mondialisation économique”, en *Revue du MAUSS: Quelle Autre Mondialisation? La Découverte/ Mauss*, No. 20, París.
- Durkheim, E. (1999) *Da divisão do trabalho social*, Martins, Fontes, São Paulo.
- Hardt, M. y Negri, A. (2000) *Empire* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- Laville, J. L. (2002) “Economia solidária, a perspectiva europeia”, en *Revista Sociedade e Estado: Dádiva e solidariedades urbanas* (editores: Brasilmar Nunes y Paulo Henrique Martins), UnB, Brasília.
- Latouche, S. (2002) “D’autres mondes sont possibles, par une autre mondialisation”, en *Revue du MAUSS: Quelle Autre Mondialisation? La Découverte/ Mauss*, No. 20, París.
- Martins, P. H. (2001) “Imagens ambivalentes da globalização”, en *Revista Estudos de Sociologia, Programa de Post-Grado en Sociología, UFPE*, Recife.
- Morin, E. (2002) “Au-delà de la globalization et du développement, société monde ou empire-monde?”, en *Revue du MAUSS: Quelle Autre Mondialisation? La Découverte/ Mauss*, No. 20, París.

PARTE II

DIMENSIONES POLÍTICA Y NACIONAL

Virgilio Álvarez Aragón*

LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA BRECHA EDUCATIVA EN LA GUATEMALA DE LA POST GUERRA

EL CONFLICTO ARMADO, SUS CAUSAS Y CONSECUENCIAS EL INTENTO DEMOCRATIZADOR Y LA INTERVENCIÓN NORTEAMERICANA

Guatemala, país centroamericano que durante la época colonial funcionó como centro político y económico de la región, llegó a su independencia en 1821 como consecuencia del intento de los sectores conservadores y antidemocráticos de la provincia española por mantener el control del aparato del Estado, lo que parecía difícil si hubiesen aceptado pertenecer a una España que, por la fuerza del avance de las ideas liberales en Europa y como consecuencia de la aplicación final y tardía de las Cortes de Cádiz (Álvarez Aragón; 2002a: 86), intentaba poner en marcha un modelo republicano.

El espíritu conservador de las élites hizo que todo el siglo XIX fuese un lento y tortuoso proceso de incipientes aperturas y rudos golpes por volver al irretornable pasado colonial. La economía y la política fueron permanente materia de control conservador, evitándose la emergencia de nuevos actores y nuevas tendencias. Un fuerte cambio se intentó en 1871, cuando sectores imbuidos de la ideología liberal quisieron modernizar el Estado y su sociedad. Poco duró el esfuerzo y, en menos de veinte años los viejos oligarcas habían retomado el control del poder y las riquezas. En 1898, Ma-

*Coordinador Académico de FLACSO Guatemala. Doctor en Sociología y Estudios Comparados de América Latina (UnB 1993). Ex –profesor de la FE de la UnB (1993-2000), de FLACSO México (1986-1990).

nuel Estrada Cabrera asumía el poder y, con él, se entronizaba un período dictatorial que durante todo el siglo XX tendría émulos cada vez más autoritarios y torpes.

Si en los años coloniales la economía se sustentó, como en casi todas las regiones de la actual América Latina, en la extracción de productos agrícolas, el primer siglo de la época independiente no sería distinto, con la diferencia que los mercados fueron resultando cada vez más difíciles y las necesidades internas cada vez mayores. Si en la colonia los productos de exportación eran los tintes naturales –cochinilla y añil- el final del siglo XIX vivió el desarrollo de la producción cafetalera, la misma que aún ahora, más de cien años después de su entronización, pretende ser la principal fuente de ingresos sin que haya vivido mayor modernización en su cultivo y procesamiento (ver, por ejemplo, Cambranes 1985).

A diferencia de otros países, la permanencia del pensamiento conservador de cuño colonial hizo que el esfuerzo industrializador estuviese ausente. La explotación de la mano de obra indígena en el campo permitió que, aún en el período de la revolución liberal la solución para la estabilidad económica fuese el reparto de grandes extensiones de tierras a los amigos del régimen y el control de las masas indígenas y ladinas pobres como fuerza de trabajo casi gratuita.

Bajo ese modelo eminentemente oligárquico, las posibilidades de instauración de un proceso capitalista de acumulación nunca se desarrolló. Las élites siempre se atuvieron a los apoyos, concesiones y regalías que el poder público les proporcionase, por lo que en la defensa de sus intereses siempre estimularon, apoyaron y defendieron de manera muchas veces desesperada, a gobiernos considerados los más represivos que el continente haya conocido.

Para 1930, el ascenso de un nuevo gobernante fue visto por la clase media como “una posibilidad de liderazgo nuevo y progresista” (Thisler; 2001:198) capaz de retomar y revitalizar las ideas liberales de finales del siglo XIX. El resultado, como este mismo autor señala, no pudo ser tan diferente: catorce años después, el poder oligárquico que representaba estaba totalmente en crisis, constituyendo “la última fase del Estado liberal oligárquico en Guatemala” (ibid). Si en palabras del autócrata “el pueblo de Guatemala no está preparado para la democracia y necesita de una mano fuerte” (ídem 212), los acontecimientos desatados en 1944 mostraron que la sociedad necesitaba de nuevos espacios y nuevas formas de interacción con el poder público. A pesar de los esfuerzos de los sectores oligárquicos por evitarlo, el triunfo insurreccional del 20 de octubre de ese año abrió las puertas para la construcción de un nuevo orden político y social, aunque lamentablemente, no llegaría a consolidarse ya que, como había sucedido en otras oportunidades a lo largo de la historia nacional, pronto sería abortado: esta vez, mediante un proceso producido y negociado desde las oficinas del Departamento de Estado norteamericano.

El gobierno de Jacobo Arbenz (1951-1954) (ver, por ejemplo Velásquez 1994) constituyó una propuesta modernizadora nunca antes vista en el país, que pretendía no sólo ponerlo al día con las exigencias de las relaciones productivas sino intentar una más justa y adecuada distribución de la riqueza. La derrota de este proyecto originó, como lo anota Torres-Rivas (1998:12), “una reacción violenta y prolongada

en el interior de la sociedad guatemalteca”, conduciendo a lo que él llama una “crisis coyuntural del poder reaccionario”. El esfuerzo por alcanzar el desarrollo capitalista en una sociedad dominada por poderes oligárquicos y enclaves simplemente fue anulado, con las consecuencias políticas y económicas que todos conocemos.

Pero los avances alcanzados hicieron que los intentos por retornar al pasado fueran imposibles, llegando a producir lo que en palabras de este mismo autor sería una “crisis política coyuntural” (ibid.), manifestada fundamentalmente en las dificultades de reproducción, tanto del sistema económico como político. Como afirma este autor (ibid), fue notoria en los años siguientes la dificultad que los grupos militares/civiles “enfrentaron para restablecer el orden político estable que les requería la guerra fría”.

Es frente a estas dificultades que los militares -convencidos de su misión salvadora y controladora del poder público- se alzan con el poder, amparados desde entonces en razones ideológicas y culturales que les hace funcionales a las visiones y condiciones de la guerra fría. El miedo a la democracia y la incapacidad política para entender las exigencias del mundo actual condujeron a los grupos militares y sus aliados, la oligarquía criolla y el poder político norteamericano, a dificultar todos los esfuerzos liberalizadores, aún en detrimento de la modernización del proceso económico. Mientras los primeros conservaban el orden a sangre y fuego, las oligarquías continuaban extrayendo de la tierra y sus obreros toda la riqueza posible, sin el mayor esfuerzo. Pronto, los militares descubrieron que podían también controlar el poder económico, por lo que de aliados de la oligarquía pasaron a formar parte de ésta, convirtiendo el juego político en simple proceso de alternancia de grupos militares aliados, marginando y persiguiendo a todo aquel que defendiera alguna propuesta mínimamente democrática.

LA POBREZA INDÍGENA COMO SÍNTOMA PERMANENTE DE MARGINACIÓN

Definir la pobreza es una cuestión difícil pues, dependiendo de la perspectiva teórica desde la que se observe, así como de los alcances que se le quiera dar, los indicadores, procesos y características pueden ser diversos y diferentes. Lo que sí resulta cierto es que en la actualidad, ya no puede ser considerada simplemente como un fenómeno económico. De esa manera, más que hablar de pobreza a secas, actualmente, y a partir de propuestas como las del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) empieza a hablarse de pobreza humana, concepto que además de considerar las variables eminentemente económicas y monetarias, toma en cuenta cuestiones sociales como escolaridad, salud y empleo.

Si para algunos, como en la propuesta de CEPAL, pobres resultan aquellos que no pueden cubrir la canasta básica de alimentos, la propuesta de PNUD va más allá de las cuestiones meramente alimentares, existiendo además planteamientos que toman en cuenta las cuestiones subjetivas de la pobreza, es decir, si las personas se consideran como pobres o no pobres.

Pierre Salama (1999: 137) propone, por ejemplo, que el indicador de la pobreza puede pensarse como “indirectamente proporcional al nivel medio de ingreso por persona y directamente proporcional al grado de desigualdad en la distribución

de los ingresos”. Esta definición, si bien toma en cuenta simplemente las cuestiones monetarias, compara cuestiones individuales: ingreso por persona, con cuestiones macro sociales, como lo es el nivel de desigualdad de la distribución de esos ingresos. De esta forma, en sociedades más polarizadas en su distribución, como es el caso de Guatemala, la pobreza resulta mucho más aguda, más generalizada, que en aquellas sociedades donde las distancias en la distribución son menores¹.

Pero si bien las informaciones cuantitativas, vinculadas en su mayoría al ingreso económico, son las más explicativas y directas para analizar el fenómeno de la pobreza, sus explicaciones no sólo resultan demasiado amplias y generales, sino tienden a reducir el problema a las cuestiones meramente económicas, no permitiendo que aquellos ingresos no monetarios puedan ser tomados en cuenta, lo que conduce, en mucho de los casos, a subestimar la pobreza, especialmente en los países donde por sus propias características estructurales, este tipo de ingresos pueden resultar significativos para el total de la población y diferenciados de manera inversa a como se realizan los ingresos monetarios.

Si en algunos contextos, la pobreza puede ser considerada un problema coyuntural, en otros es una cuestión históricamente no resuelta. Si bien la pobreza en términos mundiales, en los últimos veinte años se ha visto reducida, en las regiones históricamente pobres como África y América Latina la situación ha sido inversa (Salama: 1999: 162).

Para el caso guatemalteco, como ya se indicó en un trabajo empírico que intentó comparar varios municipios del país (López: 1999: 9), “la pobreza no es un fenómeno coyuntural que surge y desaparece en función de ciertos factores circunstanciales (...) su persistencia en el curso histórico social y la amplitud que ha experimentado en las últimas décadas, sugieren” que la misma es parte inherente al modelo económico hasta ahora vivido en el país, pero aún más, todo parece indicar que para este modelo, la pobreza que amplios sectores de la sociedad guatemalteca históricamente han sufrido es parte fundamental y funcional de ese modelo.

La historia del país es la historia de la pobreza y la miseria. Los ingresos producidos por el modelo agrícola que en algunos momentos ha intentado ser exportador, no ha podido en ningún momento calmar las miserias de la población, fundamentalmente en los grupos indígenas quienes, desde la llegada de los conquistadores, debieron aportar su fuerza de trabajo y dedicación al enriquecimiento de los vencedores. El predominio de un modelo tradicional de producción que se caracteriza por la concentración de las tierras fértiles en pocas manos, prácticas de cultivo poco

1 Los cálculos de la pobreza, basados en el ingreso, han avanzado en la construcción de instrumentos de medición que, como el coeficiente de Gini, permiten observar de manera relativamente clara cuan desiguales son sociedades determinadas en tiempos determinados. No obstante su capacidad explicativa, este índice, como el mismo Salama lo anota (*ibid.*), oculta las diferencias intrínsecas que puedan existir en grupos de ingresos distintos, además de que, al ser global, oculta las diferencias regionales y locales. Para resolver parte de estas dificultades existen otros instrumentos de medición, tal el caso del índice de Theil que permite medir las diferencias considerando la incidencia de uno u otro factor (educación, empleo, etc.).

o nada mecanizadas, contratación de mano de obra barata y producción intensiva y extensiva de productos agrícolas tradicionales hace que el desarrollo rural no se produzca, conduciendo a la pervivencia de condiciones precarias para la masa de trabajadores del campo.

Desde siempre, los indígenas guatemaltecos fueron la fuerza de trabajo encima de la cual se construyeron las riquezas. Negados, como grupo social, de asumir el control de sus proyectos, el hambre y la miseria han sido los signos que les identifican. Toda su riqueza cultural y social fue incinerada, obligándoles a “transmutar” sus creencias y prácticas al mundo cristiano occidental, sin que los beneficios materiales de éste les hayan sido trasladados.

Si para la conquista, como Pinto (1996: 10) señala, los grupos indígenas no lograron presentar una estrategia común al invasor, sucumbiendo ante la tecnología militar y las nuevas enfermedades, viendo destruido junto a sus principales ciudades su sistema político, el nuevo sistema económico que se les impuso sólo les dejó la opción del vasallaje, ya que al no existir explotaciones mineras de alta envergadura, les arrinconó en la explotación agrícola, ya sea tanto en pequeñas y empobrecidas tierras dedicadas a la subsistencia, o como mano de obra gratuita para la mantenimiento del nuevo orden. Es en este proceso en el que, según Martínez Peláez (1975), surge y se construye la categoría indio, como el sujeto social explotado a lo largo de la historia nacional.

El uso de una lengua aborigen, en muchos casos como único instrumento de comunicación, ha sido durante años la variable más directa para identificar a una persona como perteneciente a una de las etnias autóctonas, si bien se contabilizan veintidós grupos que en la actualidad se consideran de origen mayense y según informaciones del censo de 1994 constituyen el 42.4% de la población total del país, estos datos deben ser vistos con cierta reserva pues no sólo no se muestran consistentes si se compararan con otros levantamientos de informaciones³, sino el simple hecho de la auto adscripción exige reservas sobre las proporciones reales de población indígena en el país. El dato puede ser mayor o menor dependiendo de los indicadores que se tomen para adjudicar esa adscripción. No obstante esta situación, es claro que los problemas y las dificultades en la comunicación hacen que buen número de los habitantes del país se encuentren al margen no sólo de los beneficios actuales de las comunicaciones,

2 Para mayor claridad de la supuesta distribución de la población indígena ver Anexo 1, Cuadro Guatemala, Proporción de población indígena según censo de 1994. Además existen otros dos grupos afro americanos, los Garífunas y los Xincas, de peso poblacional mucho más pequeño.

3 Los datos del Censo de 1994 sitúan en 42% el número de personas que se identifican como indígenas. No obstante, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99 ubica ese porcentaje en 48% (cf. SNUG, 1999:129) Las cifras anteriores, hacen suponer un crecimiento de 6% de la población indígena en apenas cuatro años, mostrando la dificultad tanto en el tratamiento comparativo entre censos y encuestas, como en el intento por identificar a ciudadanos como miembros de un grupo étnico determinado. Tanto cuestiones estadísticas como las propiamente orientadas a la asunción de la identidad indígena podrían estar por detrás de estas diferencias, pero también puede suponerse cierta irresponsabilidad en el levantamiento de los datos.

sino de los bienes más simples y comunes como lo es, por ejemplo, la alfabetización, especialmente si se toma en cuenta que son los integrantes de los grupos menos significativos numéricamente, los que en mayor aislamiento y desventaja viven⁴.

Durante toda la historia del país, los indígenas no sólo fueron explotados sino marginados, los lugares poblados a donde fueron reducidos rápidamente se multiplicaron, teniéndose ahora municipios en los que predominando la población indígena, también predomina la pobreza. No obstante, debe aclararse que esta situación no es exclusiva de la población indígena: en los municipios marcadamente rurales donde los mestizos son mayoría igualmente la pobreza es su signo, por lo que es la ruralidad la variable más directamente asociada a la pobreza. Siendo la población indígena mayoritariamente rural, es válido afirmar que la pobreza se ensaña mucho más en este sector de la sociedad guatemalteca. Estadísticamente los datos confirman la afirmación anterior: según SEGEPLAN (2002: 12) para el bienio 1998/99, la pobreza oprimía al 57% de la población del país, estando el 74% del total de los indígenas en esa situación, afectando al 75% de los habitantes de las áreas rurales. Lo anterior significa que la pobreza en Guatemala, como lo ha sido desde la llegada de los conquistadores, es indígena-rural.

Para el año 2,000, según datos de la Encuesta nacional de condiciones de vida (INE/ ENCOVI, 2000) 56% de la población vivía en condiciones de pobreza. Si bien como se anota en documentos recientes, ésta se vio reducida en aproximadamente un 6% en once años, la disminución resulta mínima si se toma en cuenta la tasa de crecimiento en ese mismo período, además de que, a pesar de los ajustes que puedan hacerse posteriormente a los datos obtenidos, las informaciones previas al año 2000 fueron construidas de manera distinta.

Pero si bien puede aceptarse cierta disminución porcentual del número de guatemaltecos pobres, esos mismos datos ofrecen una información más que alarmante: casi el 80% de estos pobres son pobres crónicos, estando además otro 10% de la población total en condiciones de vulnerabilidad con relación a la pobreza, lo que en otras palabras significa que están en proceso acelerado de convertirse en pobres. Todo parece indicar que las posibilidades de los pobres para dejar de serlo son cada vez más difíciles.

Las aportaciones del estudio de López (1999) permiten agregar que en aquellos hogares donde el padre no participa en el sostenimiento de la familia, la pobreza es mayor, lo que indica la marginación y segregación que las madres sufren dentro del mercado de trabajo. Si a ello agregamos que la ruralidad es parte inherente al fenómeno de la pobreza guatemalteca, pues más del 81% de los pobres y el 93% de

4 32.8% de la población del país lo constituyen ciudadanos de cuatro étnias diferentes, siendo la mayoría de todas la K'iche' con 12.7%. A ello debe agregarse que mientras esos cuatro grupos tienen próximos centros urbanos donde representan la mayoría de la población, eso no sucede en el caso de los otros grupos. Ciudades como Quetzaltenango, Santa Cruz del Quiché y Totonicapán, con categoría de cabeceras -capitales- departamentales, son centros urbanos de alta presencia K'iche', mientras que San Marcos lo es de los Mam, Cobán de los Q'eqchi' y Chimaltenango de los Kaqchiqueles, grupo este que, además, es el que geográficamente queda más próximo de la capital del país.

los pobres extremos viven en el campo, es válido concluir en este sentido que aquellas madres solteras del área rural e indígenas son las que más directamente forman parte, junto a sus familias, de los amplios contingentes de pobres de este país.

Para hacer más complejo el cuadro, resulta que la manera en que los distintos grupos sociales asumen la pobreza puede ser marcadamente diferente. Ante condiciones de falta de ingreso semejantes, grupos distintos pueden considerar satisfechas o insatisfechas determinadas necesidades; es más, lo que para algunos es una necesidad básica, por ejemplo escolaridad o salud, para otros no lo será tanto. Así, los factores subjetivos en la interpretación grupal de la pobreza podrán agudizar y dramatizar aún más la vulnerabilidad de determinados grupos sociales, pues los mecanismos que los diferentes grupos puedan utilizar para mitigar su pobreza pueden no estarles resolviendo sus necesidades básicas.

LA CUESTIÓN EDUCATIVA COMO INDICADOR DE POBREZA

Desde muchas posiciones y marcos teóricos, la pobreza es asociada directa y causalmente a las cuestiones educativas; es muy común escuchar que la superación de la pobreza tiene como condición inicial la mayor capacitación y escolarización de los miembros de la sociedad. La teoría del capital humano (ver por ejemplo Schultz 1960 y 1963; Psacharopoulos 1988; Hanuschek 1986) anota Torres (1998: 27) “ha sostenido que la expansión escolar fomenta el crecimiento económico”, por lo que el estado al dedicar recursos a educación estaría haciendo una inversión recuperable en el mediano plazo. En términos simples, puede decirse que para los formuladores de esta teoría “cualquier trabajador puede romper con su condición social de origen y ascender de estatus sólo con aumentar la inversión en años de estudio” (Gil Villa; 1994: 53). Las críticas han sido muchas, Thurow (citado por Gil Villa; 1994:54) por ejemplo, la cuestiona a partir de demostrar que en la propia sociedad norteamericana de la posguerra, si bien se evolucionó a un reparto más igualitario de la educación, eso no sucedió con la renta. Desde las ciencias sociales, trabajos como los de Boudon (1973) han mostrado que el supuesto ascenso social no es tan simple y las inversiones hechas no se traducen necesariamente en cambios estructurales, socialmente hablando. Otros autores, como Bourdieu, desde otras perspectivas teóricas, también demostraron que la cuestión escolar es más una cuestión social que económica y que, a pesar de las inversiones públicas, la escuela por sí misma no rompe con las desigualdades sino todo lo contrario, contribuye a reforzarlas. De esa cuenta, si las explicaciones teóricas pueden ser variadas, el hecho generalizado es que se dan grandes diferencias salariales entre individuos con semejante y hasta idéntica escolarización, conduciendo a que la escolaridad sea más una “necesidad defensiva”, como lo muestra Thurow (*ibid*), ya que en la práctica los individuos invierten más en educación para proteger su espacio en el mercado, que para avanzar en él.

No obstante todo lo anterior, como también señala Torres (2001: 28) “está claro que el Estado, a través de la política pública y los gastos públicos, contribuye mucho a facilitar las vinculaciones entre el sistema educativo y la economía”, a lo que puede agregarse que en las cuestiones vinculadas a la pobreza, el aumento de la escolaridad puede asociarse a procesos de reducción de aquella.

En Guatemala, la situación escolar ha sido siempre deficitaria, según algunas informaciones (INE/ENCOVI 2000), aproximadamente apenas 11% de los niños en edad de hacerlo (4-6 años) son atendidos por la educación pre-escolar; 68% de los que tienen edades entre 7 y 12 años lo son por la educación primaria y 18% de los comprendidos entre 13 y 18 años asisten a instituciones de educación secundaria. Los datos no son lo suficientemente finos pero permiten tener una idea del déficit escolar con el que se enfrenta la sociedad guatemalteca. La crisis es aún mayor si consideramos que la infraestructura escolar ha sido totalmente abandonada y no existen esfuerzos serios para conceder a los niños condiciones mínimas para realizar una actividad educativa adecuada. En términos de ingresos, estos mismos levantamientos muestran que no hay diferencias significativas en el ingreso entre los que tienen baja escolaridad y los que tienen concluida la educación primaria; las diferencias sólo son perceptibles cuando se comparan grupos con nula escolaridad y los que tienen concluida la educación media. El caso guatemalteco es mucho más complicado que en otros países y, como las críticas a la teoría del capital humano muestran, las diferencias en el ingreso y condiciones laborales se relacionan más a los orígenes étnicos y sociales de los individuos que a su particular formación escolar.

En este sentido, las diferencias étnicas saltan a la vista en forma muy evidente: la escuela fue y continúa siendo un espacio de reproducción del “pensamiento ladino” (término usado en Guatemala para identificar a todos aquellos que no se identifican como descendientes directos de los antiguos habitantes del país) que mantiene las diferencias étnico sociales. Aún cuando en los últimos tiempos comienza a hablarse de educación intercultural y, por causa de los Acuerdos de Paz a insistir en la educación bilingüe intercultural, ésta aún no está planteada de manera que las distorsiones producidas por las grandes discrepancias económico-sociales puedan ser superadas por las nuevas generaciones.

Como puede verse en el cuadro siguiente, según datos del Ministerio de Educación, en Guatemala existen 14,058 escuelas primarias, de las cuales sólo 9.5% son urbanas y el restante 90.5 % rurales. No obstante, las primeras atienden al 25.3% del total de niños matriculados, lo que indica las condiciones de hacinamiento y abandono en el que se encuentra los niños de los grandes centros urbanos. Además, si consideramos que es en las zonas rurales donde se concentra el mayor número de niños indígenas que en muchas ocasiones no hablan el castellano cuando ingresan a la educación primaria, la situación escolar es mucho más crítica si tomamos en cuenta que apenas el 15% de los niños matriculados tienen condiciones de iniciar su educación en escuelas donde de alguna manera se consideran sus cuestiones culturales⁵.

⁵ La propuesta de la educación bilingüe aún es muy rudimentaria, más que promover la interculturalidad lo que se pretende es enseñar la lecto-escritura en lengua materna, sin que exista una inversión significativa en la producción de textos, revistas y libros en las lenguas indígenas. Los libros de texto apenas existen en dos de las cuatro lenguas mayoritarias.

Número de escuelas y alumnos según tipo y área

Tipo de Escuela	Total Escuelas	% Escuelas	Total Alumnos	% Alumnos
Rural Bilingüe	3519	25,0	137902	15,1
Rural Monolingüe	9201	65,5	545467	59,7
Urbana Bilingüe	41	0,3	6038	0,7
Urbana Monolingüe	1297	9,2	224723	24,6
Total	14058	100,0	914130	100,0

Fuente: Elaborado en base a cifras proporcionadas por el MINEDUC, 2002.

En los últimos años, bajo el supuesto de la descentralización y el estímulo a la participación de los padres de familia se creó un subsistema de educación primaria pública que, eliminándole a los docentes todo derecho laboral, deja en manos de los padres de familia la contratación y remoción de éstos, permitiendo que organismos privados –supuestas ONG’s- asuman la administración indirecta de los recursos dedicados a esas escuelas, irónicamente este programa ha merecido referencias laudatorias de parte de organismos financieros como el Banco Mundial⁶.

En términos del respeto e impulso a la diversidad cultural que el país posee, poco o casi nada se ha avanzado, pues si bien hay algunos esfuerzos en la producción de textos y materiales bilingües, éstos son escasos y sólo existe algún tipo de ellos para tres de las cuatro lenguas mayoritarias. El analfabetismo, mayoritario entre los grupos rurales-indígenas, si bien oficialmente ha sido reconocido en el orden de 31% de la población adulta total del país, bien puede ser mucho mayor si se considera que los levantamientos se basan en la información de los entrevistados y muchos de ellos se consideran alfabetos por el sólo hecho de saber escribir su nombre. El actual régimen se impuso como tarea reducir de manera significativa el analfabetismo; para ello lo primero que hizo fue cuestionar las cifras del gobierno anterior sobre el tema, sin para ello realizar nuevas mediciones u observaciones, por lo que sus datos resultan tan cuestionables como los hasta entonces divulgados. Impuso, además, una masiva campaña alfabetizadora, obligando a funcionar como educadores a todos los jóvenes de educación media durante el propio ciclo lectivo; sin mayor capacitación para la tarea y sin ofrecerles mayores estímulos la campaña fue un sonado fracaso pues, siendo el analfabetismo un fenómeno marcadamente rural, los jóvenes alfabetizadores no tuvieron condiciones de actuar donde el problema es agudo, quedando como un simple requisito que, en el tercer año de su aplicación, sólo se presta al fraude y la demagogia.

Si la pobreza se manifiesta de manera mayoritaria en las poblaciones rurales indígenas, la falta de cobertura escolar y la baja calidad de ésta también se concentra en esos ámbitos, conduciendo cada vez más a la consolidación de un modelo social

⁶ El modelo llamado de PRONADE ha sido impulsado en el área rural y, si bien ha logrado ampliar la cobertura, no ha sido evaluado en cuanto a su eficiencia en la calidad del aprendizaje.

en el que, si bien se modifican los discursos, la abierta exclusión de los más pobres continúan dándose como práctica política. Para el año 2000, mientras el 84% de los niños no indígenas (ladinos) se suponía eran cubiertos por la educación primaria, apenas 75% de los indígenas lo habían conseguido, siendo la etnia con mayor índice de cobertura la K'aqchiquel con 77% de sus niños⁷. De nuevo la ruralidad tiene mucho que ver con lo indígena, pues la cobertura total de las zonas rurales era del 75%, menor que el total del país -79%- y la misma proporción que la de la población indígena⁸.

Si bien los datos de cobertura deben ser tomados con cuidado, pues incluyen distorsiones, la más significativa es la repitencia, misma que cómo es de esperar es mucho más alta en los dos primeros años de la educación primaria, del orden de 22% en el primer año y 14% en el segundo, siendo en este nivel donde la gran mayoría de los niños indígenas y rurales son obligados a abandonar la escuela dada su marcada desventaja cultural y lingüística.

MOVILIZACIÓN DEL MOVIMIENTO ARMADO REVOLUCIONARIO

El cuadro arriba descrito no es nuevo, todo lo contrario, ha sido la constante en la historia del país. De esa cuenta, cuando el proyecto reformista de Jacobo Arben es destruido y los militares no logran construir una propuesta viable, los sectores más comprometidos con aquel proyecto no tienen mayor espacio ni opción. No obstante, el triunfo de la revolución cubana en 1959 abrió nuevas expectativas y esperanzas, dando por supuesto que todo poder oligárquico y conservador podría ser derrotado por la fuerza de las armas, sin que para ello se tuvieran en cuenta otros factores sociales internos ni la propia dinámica del poder hegemónico norteamericano y su coyuntura.

Luego de grandes movilizaciones sociales que no lograron derrocar al régimen de turno, en 1962 surgen en Guatemala los primeros intentos que tratan de hacerlo por la vía armada. Si bien las primeras experiencias son desastrosas, paulatinamente el movimiento armado va cobrando fuerza, de manera que ya para mediados de la década de los años sesenta tenemos un movimiento guerrillero significativamente activo y beligerante (Álvarez Aragón:2002b).

No obstante que el desarrollo del movimiento insurreccional es innegable, como anota Torres-Rivas (1998:39), “los registros documentales indican claramente un desfase entre la instalación apresurada de un poder para combatir la insurgencia en Guatemala y el surgimiento de la insurgencia misma”. El establecimiento de las democracias de fachada, como parte del proyecto contrainsurgente, fue simplemente el artificio encontrado por los grupos militares para apropiarse del poder y extraer

7 De las cuatro etnias más numerosas la Q'eqchi' es la que menor cobertura escolar posee, 59%, lo que la identifica como la menos atendida y más marginada de las cuatro.

8 INE/ENCOVI 2000. Debe tomarse en cuenta que estos datos de cobertura no se refieren directamente al grupo de edad, por lo que resulta más que probable que un grueso número de los inscritos sean mayores de 12 años.

de él jugosos beneficios. El fantasma del comunismo funcionó de tal manera que, como se dice en guatemalteco “se asustó con el petate del muerto”, o lo que en otras palabras significa que se crearon temores con situaciones y cuestiones irreales. Si bien el movimiento armado avanzaba, la contrainsurgencia funcionó más como estímulo de la misma que para su combate, utilizando todo el discurso contra insurgente como simple justificación del autoritarismo y corrupción que se imponía.

Mientras la década de los años sesenta puede verse como el período en el cual las fuerzas armadas se apertrechan, consolidan en el poder y eliminan a cualquier sector que intentara cuestionarles, la década de los años setenta es el período durante el cual esta fuerza se hace mucho más visible y beligerante, estableciéndose el “juego a la democracia”, proceso mediante el cual las distintas facciones que al interior del Ejército se fueron formando, se rotaron en el poder.

En términos insurreccionales el proceso fue más lento, mientras la década de los años sesenta bien puede ser considerada como la época de la prehistoria del movimiento armado, cargado de romanticismo y mucho espontaneísmo, la década de los setenta puede calificarse como el período durante el cual las fuerzas guerrilleras se consolidan y profesionalizan en un proceso que, si bien aparentemente es liderado por el movimiento revolucionario, en la práctica fue simplemente reactivo a las acciones contrainsurgentes. Los grupos guerrilleros fueron avanzando en sus formas de lucha y resguardo de acuerdo a los golpes y presiones recibidas⁹.

De esta forma, no es falso afirmar que la guerra, al final de cuentas, le fue siendo impuesta a la sociedad guatemalteca como la única salida a un conflicto social y político al que permanente y fuertemente se le fueron cerrando las puertas de la negociación política, el imperio del Estado de derecho y a la solución adecuada y de largo plazo de sus grandes dificultades económicas. Las desapariciones, cada vez más masivas y violentas, la estrategia de tierra arrasada, la represión y los asesinatos en vía pública fueron pilares sobre los cuales el proyecto contrainsurgente se fue consolidando, evitándose con esas prácticas que los caminos de la democracia pudieran ser intentados y que los problemas socio económicos fueran claramente ventilados y enfrentados.

Cada cuatro años, desde mediados de los sesenta hasta 1982, los militares se dedicaron a usufructuar el poder, sin permitir que las fuerzas civiles se conformaran como alternativa, pero impidiendo además que el incipiente proceso industrializador iniciado en los años sesenta llegase a feliz puerto. De la misma brutalidad y fiera fueron los casi cuatro años de regímenes militares de facto, durante los cuales si bien se fue intentando el recambio del gobierno a manos civiles, el proyecto contrainsurgente y sus principales pilares ideológicos no sufrieron mayor variación.

⁹ Mientras en la década de los años sesenta se organizan fuerzas guerrilleras dentro de una perspectiva claramente foquista pero con visiones de corto plazo (MR 13; FAR –rebeldes- y FAR –Revolucionarias-) que eclosionan y casi desintegran a finales de esa década, en los años setenta se da el proceso de la reconstrucción, consolidación y profesionalización del movimiento insurgente (FAR –rebeldes- EGP y ORPA) mismo que en los primeros años de la década siguiente verán sus fuerzas arrinconadas y reducidas por la estrategia de Tierra arrasada (Álvarez Aragón, 2002b).

Es durante los años ochenta cuando no sólo se producen con mayor intensidad las acciones contrainsurgentes, considerando a todo ciudadano común un enemigo si éste no se plegase de manera total a los intereses de la dictadura, sino que se apuntala –tras la cortina de la lucha contrainsurgente- todo un modelo económico que tiene en el uso y dominio del erario público la fuente básica y central de enriquecimiento, proceso al que sólo son invitados aquellos que acepten abiertamente compartir tanto el asalto a los bienes del Estado como apoyar abiertamente el terrorismo de estado como elemento fundamental de la estrategia contrainsurgente, modelo que por su propia dinámica, actores y sentido no podría traducirse en beneficios para toda la mayoría de la población sino todo lo contrario: el modelo contrainsurgente hundió cada vez más al país en la miseria y la pobreza.

DEMOCRATIZACIÓN Y ACUERDOS DE PAZ LA DERROTA ESTRATÉGICA Y SUS CONSECUENCIAS POLÍTICAS

Es en ese escenario y bajo esas condiciones que el proyecto insurreccional entra en crisis, como también entra en crisis por otras razones, el proyecto contrainsurgente. Mientras éste no puede ya mantenerse dentro de un baño de sangre que exaspera a los más sanguinarios de los aliados externos de los militares, el modelo económico asumido tampoco puede ya darle sustento a la contrainsurgencia, ya que sin un clima de relativa calma los procesos de acumulación se hacen mucho más difíciles y lentos, aún en condiciones que, como las de la Guatemala de los años ochenta, permiten la existencia de una fuerza de trabajo enormemente barata pero incapaz de asumir procesos productivos relativamente complejos. El mercado interno perdió el mínimo dinamismo necesario para impulsar el crecimiento, siendo el modelo contrainsurgente incapaz de reanimarlo pues el fantasma de la guerra que deambulaba por todo el país impedía cualquier esfuerzo productivo de mediano o largo plazo.

Las fuerzas guerrilleras por su parte, y fundamentalmente después de los golpes recibidos entre 1980 y 1984, no pueden ya ser consideradas fuerzas capaces de derrotar al régimen pero, paradójicamente, tampoco pueden ser eliminadas, entrándose a lo que en otro lugar hemos llamado los juegos profesionales de guerra de suma cero (Alvarez Aragón: 2002b:414). Los hechos de 1982 produjeron lo que, en palabras de Hurtado (2002:6) fue “una nueva derrota estratégica parcial del movimiento guerrillero, del cual, en algunos aspectos, no se pudo recuperar jamás”. La guerrilla, afirma este mismo autor (Ibid), “perdió contacto con amplias bases de apoyo, se vio obligada a replegarse en el terreno y pasar a una fase defensiva, en la que lo más importante era conservar sus fuerzas para eventualmente seguir avanzando” (Ibid). Es este el período del mayor furor estatal, el de la violencia sin control, dirigido contra las comunidades indígenas y sectores urbanos. La estructura social y política del país se derrumbó y sus secuelas son aún ahora latentes.

Todo parece indicar que la sociedad guatemalteca, luego de largos y sangrientos treinta y cuatro años, ha introyectado dentro de su cultura la violencia como forma primaria e inmediata para resolver sus diferencias, haciendo de este recurso –en su manifestación más extrema como lo es el asesinato- la única forma posible

para resolver cualquier problema por pequeño que sea¹⁰. La cultura de la violencia introducida en Guatemala en el transcurso de su historia, siguiendo en cierta medida a Girard (1990:32) parece haber omitido la parte ritualística de la violencia (la muerte del chivo expiatorio), concentrándose en la desaparición física del “Otro”. A pocos años de finalizada la guerra aún parece que ese estadio no ha sido superado y se le ve cada vez más presente en el cotidiano social.

Políticamente, el período del enfrentamiento armado condujo a la desarticulación casi completa de las organizaciones políticas. Si bien en la actualidad nos aproximamos a la celebración del cuarto evento electoral general con amplia aceptación de todas las partes de los resultados, las organizaciones políticas no logran permanecer activas por largo tiempo. Los partidos políticos ganadores, luego de ejercer el poder, no sólo son rechazados masivamente en el pleito electoral siguiente sino que las propias organizaciones entran en total declinación¹¹. En un proceso de intensa y permanente creación de nuevas agrupaciones políticas, las adhesiones ideológicas son escasas, siendo más organizaciones alrededor de dirigentes que propuestas congruentes relativamente claras en su visión de país.

Ante ese panorama, la política pública no sólo varía cada cuatro años sino que no es posible construir propuestas a largo plazo. En un esfuerzo de clara antropofagia social, los distintos sectores se enfrentan y cuestionan, sin lograr avanzar en la construcción de consensos y propuestas de desarrollo a mediano plazo. Cuestiones como educación y combate a la pobreza resultan simples elementos periféricos en la construcción de propuestas electorales, que se consolidan más en la oratoria fuerte del candidato o en sus promesas fáciles que varían según el auditorio, que en la parte sustantiva de sus propuestas.

Mientras que desde la derecha –tradicional o moderna- no existen organizaciones políticas que trasciendan lo electoral, en la izquierda las formas como fue construida la supuesta unidad y alejó a los críticos y disidentes¹² hacen no sólo difícil

10 Mientras las proporciones de crímenes por robo y asalto son relativamente semejantes a los demás países del área, en Guatemala sólo en el año de 2002 se produjeron, aproximadamente, 30 muertes por linchamiento, todas en el área rural y por supuestas causas que van desde el robo hasta la violación, estando entre las víctimas tanto simples gavilleros como jueces y turistas. En los últimos meses, además de las amenazas de muerte a defensores de derechos humanos, jueces y miembros del Ministerio Público, se ha comenzado a practicar el asesinato seguido de decapitación en los motines de centros de detención.

11 En 1985 la Democracia Cristiana Guatemalteca DCG, único partido sobreviviente del período de las “democracias de fachada” e innegablemente el único con una ideología clara y propia, ganó abrumadoramente las elecciones. No obstante, cuatro años más tarde fue estrepitosamente derrotada, sobreviviendo en la actualidad con apenas un diputado. El MAS, partido creado simplemente para competir contra la DCG, ganó las elecciones de 1989 pero, luego de un intento de autogolpe, el presidente fue obligado a abandonar el país y el partido se desintegró. En las elecciones de 1995 el partido ganador no logró repetir en 1999 y en la actualidad, dividido, vive la angustia de una posible reducción al mínimo.

12 En 1982 las organizaciones de izquierda existentes (EGP, ORP, EGP y PGT) deciden integrarse en la URNG, no obstante el discurso unitario, los catorce años que separan su fundación del momento de la firma de la Paz Firme y Duradera y su constitución en partido político no permitieron que se construyera en organización única. Todo lo contrario, no fue sino en 1996 que esas cuatro organizaciones acuerdan

su avance, sino que parece complicarle su consolidación como espacio político capaz de presentarse como alternativa viable.

EL PROCESO NEGOCIADOR Y LA PAZ COMO SALIDA POLÍTICA

Si bien desde 1987 se comienzan a abrir espacios para la negociación política entre el aparato gubernamental y las fuerzas insurgentes¹³, es sólo en el 30 de marzo de 1990 cuando en Oslo, Noruega, se firma el Acuerdo Básico para la búsqueda de la paz por medios políticos. No obstante, sólo se logran avances sustanciales hasta el 10 de enero de 1994, cuando en México se firma el Acuerdo Marco que redefine los procesos de la negociación, reaccelerándose el cronograma de la negociación. Tres meses después (Puebla, México, 29 de marzo de 1993) se firma finalmente el Acuerdo Global sobre derechos humanos, punto de partida de todo el proceso negociador, para finalmente firmarse el acuerdo de Paz firme y duradera en diciembre de 1996.

La negociación, que en sus inicios tuvo como fin primordial buscar la desmovilización de la guerrilla sin mayores cambios políticos y sociales, consiguió que se pusieran en discusión y agenda las cuestiones sustantivas que habían dado origen al conflicto. No obstante, las formas y maneras para lograr su cumplimiento no fueron lo suficientemente estrictas, de modo que a seis años de la firma del último acuerdo pocos cambios se han logrado en lo que a materia social y económica se refiere, además, al no ser vinculantes las conclusiones de la Comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos, no ha sido posible la identificación, juicio y condena de los responsables de masacres, asesinatos, torturas y todas aquellas vejaciones de las que fue objeto la población.

De cualquier forma, resulta innegable que la sociedad guatemalteca al lograr poner fin a un conflicto armado que le desangró por tan largo período, logró abrir las puertas a formas políticas para la solución de sus diferencias, permitiéndose así iniciar, aunque tardíamente, el camino para la ampliación de beneficios sociales a la mayoría de sus habitantes.

Pero además, y posiblemente lo más significativo, fue que durante todo el proceso negociador se fue haciendo cada vez más visible e importante resolver de una vez por todas, la fuerte y aberrante discriminación que durante siglos han sufrido y vivido los distintos grupos indígenas. Si bien éstos no fueron actores directos en las

disolverse e incorporarse al partido. Durante todos esos años, aunque hablaron de unidad mantuvieron sus propias estructuras políticas y militares entrando en muchas oportunidades en competencia por espacios físicos y sociales. Por otro lado, todos aquellos que de una u otra manera cuestionaron las dirigencias revolucionarias y sus posiciones se vieron marginados y si bien algunos intentaron procesos de construcción de nuevas organizaciones estas no llegaron a consolidarse.

13 Tómasse como punto de partida de las negociaciones de la paz la firma por parte de los presidentes centroamericanos del documento Procedimientos para establecer la Paz Firme y Duradera, conocidos como Esquipulas I y II (6/8/1987) y la declaración de la URNG donde reitera su voluntad política de negociar con el gobierno (11/8/1987). Un análisis interesante de todo este proceso puede encontrarse en (Susanne, 2000).

negociaciones –que siempre fueron realizadas en términos militares, teniendo por un lado a las altas esferas del ejército y por otra a la dirigencia de las organizaciones insurgentes- el solo hecho que el tema indígena haya sido objeto de todo un Acuerdo¹⁴ conduce a pensar que finalmente se comienza a considerar la dimensión étnica de la realidad guatemalteca con relativa seriedad.

En este sentido, las cuestiones relacionadas con la educación y en particular las vinculadas a la reforma educativa fueron planteadas, aunque someramente, en el Acuerdo sobre identidad y derecho de los pueblos indígenas, el que ha servido de base para que el aparato gubernamental empiece a hacer algunos esfuerzos. De igual forma, en el acuerdo Sobre Aspectos socioeconómicos y situación agraria (México D. F. 6 de mayo de 1996) la reforma educativa se presenta con el objetivo de “evitar la perpetuación de la pobreza y de las discriminaciones sociales, étnicas, hacia la mujer y geográficas, en particular las debidas a la brecha campo ciudad” (URL; 1998: 113). Como acuerdo producto de la negociación que buscaba como objetivo concluir con el conflicto armado, este último se desdobra en definir y establecer las responsabilidades del Estado en materia socio-económica, asumiéndose de manera mecánica que “el desarrollo social del país es (...) indispensable para su crecimiento económico (ibid. 111), considerando además que para acceder a aquel son premisas indispensables la elevación del nivel de vida, la salud y la educación de sus habitantes”. El Estado queda así como el gran responsable, sin que se consideren con relativa claridad los procesos y mecanismos a través de los cuales éste pueda avanzar en ese camino, pero además, sin que se pueda entender cómo los distintos gobiernos posteriores podrían hacer de esas decisiones, su plan de gobierno.

Si bien los Acuerdos constituyen el marco más amplio y general a partir del cual el Estado debe orientar sus acciones, la ausencia directa de la sociedad civil en su diseño se tradujo en la derrota del plebiscito, en el cual se intentaban convertir varios de esos acuerdos en normas jurídicas. El triunfo electoral del partido opositor (de derecha), tres años después de la firma de esos acuerdos, si bien no puede leerse como el rechazo directo de la población a lo acordado, sí deja un manto de duda sobre el interés real que tanto ganadores y perdedores podrían tener en lograr su cumplimiento, ya que ni el logro de la paz ni la consecución de los acuerdos se convirtieron en elementos definitorios de la contienda electoral.

El nuevo gobierno, liderado por un partido construido a la sombra y alrededor del último de los caudillos de la derecha militarista, acusado públicamente como responsable de las más grandes masacres en tierras indígenas en el corto período en el que fungió como Presidente de facto del país (1982-84), de manera demagógica hizo público –al momento de la toma del poder- que los Acuerdos de Paz serían considerados compromisos de Estado. No obstante esta declaración, luego de tres años el cumplimiento de éstos no sólo ha sido mucho más lento sino que en muchos aspectos, fundamentalmente en cuestiones de derechos humanos e impulso de un nuevo modelo económico-social, se vislumbra un amplio retroceso.

14 Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (México D.F. 31 de marzo de 1995).

LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EL DILEMA ROMÁNTICO-TECNOCRÁTICO

Como bien lo anota Oyen (2003:1), “la pobreza siempre ha estado en nuestro medio, aunque ha tomado diferentes formas según las diferentes culturas”, conforme los caminos hacia el cielo, agregamos nosotros, se han hecho más amplios y menos imperativos, la pobreza ha perdido su función principal: ser el camino al cielo de los que no tienen nada y el discurso de consuelo de una satisfacción en los ignotos mundos posteriores a la muerte, ha dejado de ser útil para acallar las conciencias.

La pobreza en las últimas décadas ha cobrado otro sentido, se ha convertido en el concepto movilizador de esperanzas y construcción de propuestas populistas y demagógicas. Políticos irresponsables declaran a voz en cuello ser capaces de combatirla de manera radical con sólo llegar al control del Estado, para luego con desparpajo y cinismo confesar que mintieron, porque mentir es la práctica usual de la contienda político-electoral¹⁵.

Desde los espacios académicos y tecnocráticos, el concepto se constituye cada vez más en una interrogante y, si bien su discusión continúa siendo propiedad de los economistas, reduciendo su explicación y combate a las cuestiones meramente productivas, poco a poco va aceptándose que la pobreza es un fenómeno social que, como tal, es multivariado en su causalidad y relaciones. La tecnocracia gubernamental, que en realidad no es sino la burocracia weberiana clásica, trata por su parte de influir en las políticas gubernamentales intentando conducir la discusión de la política pública desde posiciones y visiones cargadas de una racionalidad política de mediano y largo plazo. No obstante, confundidos y enmarañados en los vericuetos y ostentaciones del poder, en muchas oportunidades acaban cediendo a las exigencias del discurso fácil e inmediatista.

Es algo parecido lo que ha sucedido en Guatemala en los últimos años cuando, en un arrebato de coherencia y buena voluntad –rayando en la ingenuidad- técnicos de gobierno, apoyados por algunos académicos de prestigio, se dieron a la tarea de intentar esbozar una Estrategia para la Reducción de la pobreza -ERP- que diera cierta coherencia y racionalidad a las acciones gubernamentales.

Pero los tecnócratas, como parte de las burocracias de todos los estados, rápidamente pierden la dimensión de la acción pública, que para tener verdaderos impactos en la sociedad debe ser producto, no sólo de estudios y propuestas técnicas serias, sino de procesos altamente discutidos y consensuados al interior de la sociedad. La reducción de la pobreza no es simple consecuencia de una propuesta bien argumentada de las esferas técnicas de un gobierno. Peor aún, ésta no tiene sentido si resulta consecuencia de un simple discurso gubernamental con interés de efecto inmediato.

15 El actual presidente guatemalteco construyó toda su propuesta electoral con promesas de soluciones rápidas a los problemas del país; ya en el ejercicio del poder sus acciones han sido no sólo desordenadas sino de nulo impacto en el modelo económico imperante. Entrevistado en una radio afirmó que “todo político para llegar al poder tiene que mentir”.

Para que una estrategia de éstas tenga ciertos resultados implica, desde nuestro punto de vista, tres cuestiones vitales, íntimamente ligadas entre sí: el compromiso de todos los agentes gubernamentales con su lógica y procedimientos, definiendo procesos y acciones directamente vinculados a la reducción de la pobreza; la participación activa y decidida de la sociedad, de los pobres y los no tan pobres, pero también de los que controlan los medios de producción y sus agentes. Para alcanzar todo ello, resulta claro que es necesario y fundamental que exista confianza de unos para con otros, compromiso público y certeza en el respeto de las reglas que se establezcan.

Lamentablemente, la historia guatemalteca, como ya se anotó antes, ha sido nefasta en estos tres aspectos y en el momento actual el grupo en el poder —que no es sociológicamente posible llamarles de bloque aunque parecieran caminar hacia ello— se empecina en pasar a la historia como el que menos ha hecho para avanzar en la construcción de consensos sociales. Por su parte, los dueños de la riqueza juegan al enfrentamiento con el poder público mientras, de manera descarada, se empecinan en mantener un modelo productivo a todas luces superado históricamente, insistiendo en ser los usufructuarios de todos los subsidios y beneficios.

LA ERP COMO PROPUESTA INACABADA

Es bajo esas condiciones que en septiembre de 2001 la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, más conocida como SEGEPLAN, hizo pública la “Estrategia de reducción de la pobreza: un camino para la paz”, misma que se entendía y se anotaba como una “propuesta para discusión”, que tendría que ser asumida como un primer esfuerzo para tratar de construir una estrategia definitiva.

Concebida como un instrumento para avanzar en la construcción de una política de Estado, la ERP demandaba todo un proceso de consulta y discusión pública que, suponíase, podría imponer cambios a las metas y los procedimientos. Implicaba por ejemplo, la constitución de una Comisión Nacional, así como procesos de consulta y discusión con todos los sectores de la sociedad. No obstante, el proceso se vio truncado y, si bien la ERP se hizo pública, las consultas a la sociedad no sucedieron, dándose lugar a otro tipo de mecanismos para, sin cuestionar el documento inicial y sin ponerlo a validación, avanzar en las ahora llamadas “Estrategias departamentales y municipales de reducción de la pobreza”.

Debe hacerse notar que es este elemento, el miedo al debate y a la discusión pública con propuestas concretas, el que ha sido la tónica de los distintos grupos políticos que se han hecho del gobierno en Guatemala durante todo el período eufemísticamente llamado de “transición a la democracia”, transición que ya dura largos diecisiete años y lo único que parece haber comenzado a consolidar son los procesos electorales y la alternancia en el poder.

No obstante esa situación, el documento presentado en noviembre de 2001 continúa siendo supuestamente, la base para las acciones gubernamentales con relación al combate a la pobreza, por lo que no resulta ocioso comentarlo y discutirlo. El primer elemento que merece reflexión son los instrumentos a partir de los cuales se supone se diseñaba la citada ERP, siendo éstos los llamados mapas de la pobreza,

cartografía que suponíase identificaba geográficamente los sectores más afectados por la pobreza y en consecuencia, los lugares donde supuestamente deberían priorizarse las acciones de la Estrategia. Sin embargo, pronto vino a demostrarse que dichos instrumentos partían del uso inadecuado de informaciones, pues eran producto de la comparación de datos censales de 1994 (los cuales eran relativamente antiguos y considerados por muchos poco confiables) con informaciones de encuestas elaboradas más recientemente, bajo otras metodologías, con otros objetivos, pero sobre todo recogiendo informaciones en muestras y no en la totalidad de la población. Lo anterior evitó que se tuviera conciencia clara de los fenómenos micro, además de dejar de lado un análisis más fino sobre las necesidades básicas insatisfechas, muchas de las cuales sólo pueden ser observadas a través de métodos más cualitativos de recolección de informaciones.

No obstante estas cuestiones de método -importantes si lo que se quiere es dimensionar con claridad y justeza un fenómeno tan complejo como la pobreza y orientar acciones para su reducción- puede decirse que, exponer ante la sociedad que por lo menos la quinta parte de la población del país vive en extrema pobreza, que más de la mitad tienen sus necesidades básicas insatisfechas y que la pobreza es mucho más intensa en las zonas rurales (75%) e indígenas (74%) resulta ya un avance: el gobierno reconocía que la pobreza es lacerante y que si no se tomaban medidas drásticas la crisis social puede tener connotaciones inesperadas en el corto plazo.

Sin embargo, y aunque el análisis condujo a mostrar que resulta fundamental y urgente resolver el problema de la producción agrícola, ya que de cada 100 pobres, 57 se dedican a labores agrícolas, lo único que se consideró en ese aspecto fue la baja de los salarios en el campo, sin que se llegara a mencionar de alguna manera, sobre las formas de acceso a las tierras productivas, mucho menos sobre la importancia de la conservación de bosques y manantiales, la mayoría de ellos en tierras altas (aún cuando sean conservados, esto es función de comunidades rurales -mayoritariamente indígenas- que no obtienen mayor provecho social ni económico de esa práctica). Los párrafos justificativos de la estrategia al tratar la cuestión agrícola, descargan buena parte de la responsabilidad en los pobres, ya que tienen “bajos niveles de educación y practican técnicas de producción anticuadas y poco productivas” (SEGEPLAN 2001:13), sin mencionar la calidad y formas no equitativas de distribución de la renta en la producción agrícola industrial.

No obstante que la ERP se presenta como una propuesta de política con una “opción preferencial por el área rural” (SEGEPLAN 2001:22), todo lo que se propone es de manera general y amplia, sin que exista una clara propuesta de desarrollo rural. Más que una estrategia lo que se presentan son cuestiones generales que, si bien pueden considerarse como parte de un diagnóstico adecuado de la realidad, las líneas de acción no se desarrollan ni concretizan.

De esta forma y a manera de conclusión, la ERP indica al gobierno realizar como actividades prioritarias: educación primaria, alfabetización, construcción de infraestructura y distribución de tierras. Vistas de manera rápida, estas actividades prioritarias parecieran indicar con bastante claridad el camino, coincidiendo aún sin

querer, con las cuestiones básicas que dieron sustento a los Acuerdos de Paz. No se necesitan mayores instrumentos técnicos para entender que los bajos índices en escolaridad, ausencia de infraestructura y fuentes de trabajo son las principales carencias de la sociedad guatemalteca.

La estrategia “propuso” que el gasto se orientara de manera racional, activa, directa y prioritaria en el área rural, estableciendo como principios inherentes a ella que la gestión pública fuese eficaz y transparente, descentralizada y con participación ciudadana. Nada se puede decir en contra de esos principios, no obstante los acontecimientos políticos de los últimos meses nos indican que no sólo no hay eficiencia en la gestión pública, sino que la transparencia es una cualidad totalmente ausente en el actual régimen. La descentralización es cuando mucho, un proceso de desconcentración sin que el poder local realmente se establezca y la participación ciudadana se ha quedado en el mejor de los casos, en la participación de caciques, grupos de interés y dirigentes la mayoría de las veces, alejados de sus bases.

Pero el mayor problema del documento pomposamente llamado como una Estrategia fue que de manera concreta, solamente definió grandes líneas de acción pública, sin indicar con objetividad cuáles son los caminos para avanzar en el logro de las metas. Así, si bien la meta económica anunciada era “impulsar el crecimiento de la economía no menor al 4% anual”, el único camino claro que se impuso fue incrementar la recaudación tributaria, sin mencionar las formas y procesos que a partir del poder público se proponía desarrollar para hacer crecer la economía, cayendo en el absurdo de confundir causas y efectos: la recaudación fiscal puede aumentar entre otras cosas, si la economía crece, pero el aumento de la recaudación no es sinónimo, ni mucho menos, causa única del crecimiento.

LA REDUCCIÓN DE LA BRECHA EDUCATIVA

Todo lo hasta aquí señalado nos permite ver que durante todo el proceso histórico, la sociedad guatemalteca se ha visto dominada por una visión y una estructura de poder que a cualquier precio intenta mantener las formas de dominación y control tradicionales. A pesar de los intentos modernizadores y de la presión de las organizaciones de oposición que optaron por las armas, en la actualidad el modelo económico y social continúa siendo el mismo. Todo parece indicar que si bien los procesos electorales han ganado credibilidad, los cambios en el modelo parecen lejanos, sea porque desde la sociedad no hay aún claridad y consenso en las exigencias, sea porque los grupos en el poder han concentrado sus disputas en usufructuar el poder en beneficio de sus intereses de grupo y, muchas veces, personales.

Así, pobreza y educación resultan temas que si bien cada vez más son abordados con crudeza y exigencia, las formas y procedimientos con los que se les pretende resolver no enfrentan los problemas de raíz y sólo parece que se les intenta maquillar. De los Acuerdos de Paz a la Estrategia para la reducción de la pobreza, las visiones economicistas y simplificadoras parecen ser la tónica. Es innegable que en los Acuerdos, especialmente en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, hay una percepción más amplia y crítica de la estructura económica. No obstante,

permanece un amplio espíritu discursivo maximalista sin dejar puertas abiertas al cuestionamiento de las causas que han impedido que hasta antes de su firma, no se alcanzaran esas metas.

Al amarrar los esfuerzos en educación a las premisas de las teorías del capital humano, sin permitirse visualizar que la igualdad social va más allá de las supuestas ampliaciones de opciones a los hasta ahora marginados, tanto los Acuerdos, pero aún más la ERP reducen la cuestión educativa a un espacio meramente instrumental, sin ofrecer condiciones para la construcción de una educación crítica que permita, a partir de las bases mismas de la sociedad, construir un nuevo proyecto de nación.

Si bien en los Acuerdos se demandó que la educación fuese pronta y ágilmente descentralizada, “otorgando a las comunidades y a las familias (...) un papel protagónico en la definición de las currícula y del calendario escolar” (URL 1998:86), a renglón seguido se elimina toda posibilidad a los maestros como actores dinámicos y privilegiados del proceso educativo, “acordándose” entre las partes en negociación que son las comunidades las que tendrán el poder de “proponer el nombramiento y remoción de los maestros a fin de responder a los intereses de las comunidades educativas y culturales” (ibid.), imbuidos desde entonces –ejército, ejecutivo y guerrilla- en los discursos privatistas y economicistas de la educación. El proceso educador quedó concentrado, idealmente, en los padres de familia, sin por ello considerar la importancia estratégica que los educadores tienen en todo el proceso educativo.

Sin capacidad de hablar de proyectos pedagógicos políticos, los negociadores marginaron no sólo a los maestros del proceso de construcción del nuevo modelo de educación, sino que abrieron las puertas para la atomización y tercerización de la actividad educativa. La educación, y la escuela como su principal referente, no han sido vistas como parte fundamental para el proceso de construcción de un nuevo proyecto social.

Consecuente con aquella línea de pensamiento, la propuesta de ERP consideró a la inversión en escolaridad como un elemento simple y puro, dejando por sentado que la reproducción de la cultura dominante es la meta. Impunidad, violencia y marginación son en consecuencia, los valores básicos y centrales de la educación, dado que, aunque en los discursos públicos se afirme lo contrario, en ninguna parte de la propuesta de reforma educativa, ni mucho menos en los argumentos y conclusiones de la ERP, su cuestionamiento constituye la parte medular del modelo educativo. Así, de manera simple y tajante y a pesar de los bien intencionados deseos por resolver el nudo que la pobreza impone al país, en lugar de avanzar en el cuestionamiento de la desigualdad social, la ERP se adscribió de manera directa e íntima a las teorías del capital humano, planteando no sólo que “la inversión en educación es una de los componentes más importantes en la reducción de la pobreza” (SEGEPLAN 2001:32) sino que “la educación tiene un impacto directo y positivo sobre la productividad de las personas” (ibid.). Como se puede notar, tanto pobreza como educación están siendo reducidas simplemente a sus indicadores e implicaciones económicos, reduciendo con ello, no sólo los niveles para su análisis, sino las propias formas y procedimientos para su combate.

Pero, si esta perspectiva de análisis condujese, al menos, a la solución de las cuestiones económicas de la pobreza y la falta de escolaridad, bien podría decirse que algo se estaría avanzando. Lo problemático de estos abordajes es que, al considerarse solamente las manifestaciones sin profundizar en los procesos, las soluciones económicas esperadas no llegan, pues las acciones no se corresponden con las necesidades.

Dígame por tanto, y para finalizar, que mientras la pobreza no esté comprendida desde una perspectiva mucho más dinámica, que incorpore las variables políticas, sociales y culturales, las propuestas para su reducción serán simples ejercicios numéricos que difícilmente se traducirán en resultados concretos. Además, mientras la educación continúe siendo entendida simplemente como proceso reproductor del orden de cosas dominante, en el que su cuestionamiento no esté presente, las posibilidades reales para superar la pobreza no podrán darse, fundamentalmente porque los actores sociales directamente implicados no tendrán las condiciones subjetivas para enfrentar las desigualdades que por siglos les han sido impuestas. Mientras no se asuma que la educación tiene un papel importante, no como simple instrumento para la ampliación de las capacidades laborales sino como espacio social en el que el nuevo proyecto de nación y de país pueda construirse, el combate a la pobreza continuará siendo un discurso vacío y demagógico.

REFERENCIAS

- Álvarez Aragón, V. (2002^a) *Conventos Aulas y Trincheras: Vol I La Ilusión por conservar* (Guatemala: FLACSO/IIHAA USAC).
- Álvarez Aragón, V. (2002^b) *Conventos Aulas y Trincheras: Vol II El Sueño de Transformar* (Guatemala: FLACSO/IIHAA USAC).
- Boudon, Raymond (1973) *L'inegalité des chances: la mobilité sociale dans les sociétés Industrielles* (Paris: Armand Colin).
- Cambranes, J.Castellanos (1985) *Café y Campesinos en Guatemala, 1853-1897* (Guatemala: Editorial Universitaria).
- Gil Villa, F. (1994) *Teoría sociológica de la educación* (Salamanca: Amarú Editores).
- Girard, R. (1990). *A violência e o sagrado* (São Paulo: Paz e Terra/UNESP).
- Hurtado Paz, J. J. (2002) *La propaganda del EGP durante el período de 1975 a 1983*. Guatemala: URACCAN/ESEDIR, (mimeo).
- López Rivera, O. (1999) *Guatemala: intimidades de la pobreza* (Guatemala: Universidad Rafael Landivar. IIES).
- Martínez Peláez, S. (1975) *La Patria del Criollo* (San José, Costa Rica: EDUCA).
- Pinto, J.C. (1996) *El Régimen colonial y la formación de identidades indígenas en Guatemala (1624-1821)* (Guatemala: CEUR. USAC).

- Salama, P. (1999) Riqueza y pobreza en América Latina, La fragilidad de las nuevas políticas económicas (México: Fondo de Cultura Económica/Universidad de Guadalajara).
- Jonas, S. (2000) De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco (Guatemala: FLACSO).
- Tischeler Visquerra, S. (2001) Guatemala 1944: crisis y revolución (Guatemala: Segunda Edición, F&G editores).
- Torres, C. A. (2001) Democracia, educación y Multiculturalismo (México: Siglo XXI Editores).
- Torres-Rivas, E. et al. (1998) Del autoritarismo a la paz (Guatemala: FLACSO).
- URL. (1998) Acuerdos de Paz. Guatemala, 3ª edición.
- SNUG (Sistema de Naciones Unidas en Guatemala) (1999) Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano. Edición 1999. Guatemala.
- Villagrán Kramer, F. (1994) Biografía política de Guatemala: los pactos políticos de 1944 a 1970 (Guatemala: FLACSO).
- Oyen, E. (2003) Producción de la Pobreza: Un enfoque diferente para comprender la Pobreza. Guatemala: FLACSO, (mimeo).

NELSON ARTEAGA BOTELLO

EL FUTURO QUE NO LLEGARÁ: EL ABATIMIENTO DE LA POBREZA DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO FEDERAL EN MÉXICO (2000-2006)

INTRODUCCIÓN

Durante gran parte de las dos últimas décadas del pasado siglo, en los países de la región latinoamericana el tema de la pobreza ha estado fuertemente ligado al de la reforma del Estado. De hecho, uno de los señalamientos centrales ha sido que la pobreza se encuentra asociada al proceso de reforma de las instituciones del Estado en el periodo de ajuste económico y al incremento de prácticas de carácter populistas en un contexto de libre mercado, cuyos contornos más definidos pueden localizarse en el Perú de Fujimori, la Argentina de Menem y en el Brasil de Collor de Melo; donde cierto populismo ha sido el resultado de un débil sistema político, en sus formas e instituciones democráticas y, que a su vez, contribuye a su deterioro (Weylan, 1998; Power, 1998; Mauceri, 1997; Silva, 1999; Barczak, 2001). Como apunta

Roberts (1996), dichos movimientos neopopulistas han sido encabezados por líderes que se destacan por su exacerbado personalismo, un discurso que exalta a las clases subalternas y desfavorecidas que, al incluir un dejo de antielitismo y de crítica profunda al orden político hegemónico, se hace de una amplia base social, heterogénea y multiclasiista. Esto se refuerza, finalmente, con la presencia de una serie de proyectos económicos orientados a crear redes clientelares muy específicas, que se dirigen por criterios de rentabilidad política; de tal suerte que algunas funciones anteriormente asumidas por el Estado, y que permitían regular o nivelar las desigualdades

* Investigador y Profesor de Sociología en el Colegio Mexiquense A.C.

sociales, han sido sustituidas por este tipo de estrategias, con el objetivo de obtener resultados favorables en el espacio de las contiendas electorales más que atender de manera efectiva los problemas de pobreza y de marginación en el que viven millones de habitantes en América Latina.

Esto pone en el centro del debate el papel que juega actualmente el Estado frente a la pobreza, pues las diferentes medidas de “lucha contra la pobreza” aplicadas en distintos contextos histórico sociales resultan coherentes con una determinada estructura de poder (Morell, 2002). De ahí que diseccionar estas medidas permitiría, en gran medida, explorar el sentido otorgado a la pobreza y a los pobres por medio de los actores que modelan el Estado, construyendo así un discurso de legitimación política; el cual, en el contexto de la fragilidad democrática de los países latinoamericanos, resulta siempre importante subrayar, en razón de los efectos que puede tener a largo plazo en la continuidad de las instituciones de nuestras sociedades.

Lo que se vive hoy en la región latinoamericana, sin embargo, no se puede comprender sin entender las profundas transformaciones a escala mundial del papel del Estado. Mingione (1993: 253) ha descrito oportunamente el sentido de esta transformación cuando apunta que antes de la década de los setenta las condiciones de empleo, ingreso y los mecanismos sociales recíprocos —sociabilidad primaria— proveían una amplia capacidad de protección a los distintos grupos sociales:

[...] hasta la década de los setenta, los tres tipos principales de sociedades, las capitalistas avanzadas, las socialistas y las subdesarrolladas, se caracterizan por el predominio de un dispositivo social y de empleo específico. El sistema de salario familiar complementado por rentas secundarias y prestaciones de bienestar [...] estaba firmemente arraigado y en plena expansión en las sociedades capitalistas avanzadas. En las sociedades socialistas los bajos salarios y la elevada tasa de empleo, complementados por amplias aunque elementales prestaciones de bienestar, constituían el modelo específico. Aunque basada en una ideología de la igualdad, la puesta en práctica de esta redistribución estaba llena de contradicciones en la práctica. En las sociedades subdesarrolladas, en que se estaba produciendo una masiva urbanización incontrolada a un ritmo cada vez más acelerado, la situación típica en ese momento era una combinación de salarios persistentemente bajos y de rentas percibidas por un gran número de trabajadores potenciales, junto a los factores complementarios de subsistencia urbana, actividades informales y dispositivos comunitarios.

Después de 1970s esta situación se transforma, pues a partir de la eclosión de la sociedad fordista se produce una combinación de desempleo agudo, rentas bajas y una fractura de los mecanismos sociales de reciprocidad conduciendo al aislamiento social de amplios grupos sociales. Los distintos gobiernos de turno no han dudado en llevar a cabo una serie de políticas para constreñir el papel social del Estado en América

Latina. Durante la década de 1980s, nueve de los países de la región presentaron importantes recortes en el gasto social y, medido en términos de ingreso per capita, el gasto público real en programas sociales declinó en ocho de ellos (Ward, 1993). Incluso durante la primera mitad de los noventa, el crecimiento anual de los países latinoamericanos se localizó por debajo del 6%, índice requerido para observar un aumento significativo de los puestos de empleo y lograr cierta equidad social (Pastor y Wise, 1997).

Las políticas de atención a la pobreza desarrolladas en América Latina se encuentran diseñadas como medidas que, al parecer, buscan contener el estallido social o procurar la vendimia electoral; prueba de ello es la proliferación de múltiples discursos que pretenden comprender y dar sentido a la pobreza. Precisamente, el presente documento tiene como objetivo, analizar el discurso sobre la pobreza que ha sido construido por el primer gobierno de alternancia en México, así como el papel que el Estado juega en él. La hipótesis central del documento es que, pese a la serie de profundos cambios en los últimos quince años en materia de construcción de instituciones democráticas que presentó el país, en materia de estrategias para enfrentar la pobreza, el escenario no presenta mucha variación. Es cierto que los análisis para medir la pobreza se han mejorado y devenido más complejos, al igual que lo han hecho los modelos de atención orientados a los más necesitados. Sin embargo, pareciera que la concepción tenida de la pobreza se encuentra intacta; lo cual —también es cierto reconocerlo— pervive al igual que la visión acrítica sobre el modelo de desarrollo económico. Con transición o sin transición, con alternancia o sin ella, la creencia es una: el desarrollo social únicamente es posible acentuando el adelgazamiento del Estado y dejando la regulación de las desigualdades sociales a la supuesta lógica del mercado. Por ello, la estrategia de atención a la pobreza desarrollada por el actual gobierno federal padece de las mismas deficiencias que sus antecesores. De ahí la necesidad de realizar un análisis por este derrotero.

Sin embargo, también es cierto que existen discontinuidades. Las políticas claramente neopopulistas del gobierno salinista (1988-1994) o aquella impulsada por el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), están sustentadas en principios muy distintos a las políticas del actual gobierno de Vicente Fox (2000-2006). Si en el primer caso se podía observar en sus programas una clara intención electoral, basados en la movilización social localizada, en el último parece existir, por el contrario, una intención por establecer programas sustentados en la idea individualista del progreso personal, lo que empata con la idea —ampliamente difundida en los documentos oficiales— apoyada en que, en última instancia, la pobreza es resultado de una actitud individual más que de fenómenos de carácter estructural y social. La comprensión de la pobreza como una desviación producto de la insuficiencia de recursos personales para enfrentar el cambio económico claramente soslaya el papel que juega el modelo de desarrollo económico y el pronunciado adelgazamiento del Estado, factor que le han producido sus reformas recientes.

De esta forma, el documento está dividido en cuatro partes. En la primera de ellas se realiza una breve revisión teórica sobre la pobreza, a la luz de tres figuras que

Fassin (1994) ha identificado en ella: marginación, exclusión y “underclass”. Ello con el objetivo de analizar los presupuestos que estas figuras contienen y que determinan la comprensión y atención de la pobreza, en particular, el papel que el Estado tiene como mecanismo de regulación de las desigualdades sociales. En este apartado se subrayará el hecho de que, en gran medida, la pobreza es entendida por estas figuras como el resultado de un proceso que se encuentra desligado de factores más estructurales (desmantelamiento del Estado e impulso de políticas de apertura económica) por lo que impiden comprender el contexto general de las medidas tendientes a superar la pobreza, de tal suerte que este apartado permitirá concluir la necesidad de observar las políticas de ajuste económico y de reforma del Estado como centrales en la comprensión de los procesos de empobrecimiento. De esta forma, en la segunda parte se hará una breve reseña del desarrollo de la crisis económica que vivió México a partir de finales de la década de los setenta, y de las estrategias de ajuste económico y de reforma del Estado que se aplicaron para enfrentarla. En la tercera parte, se analizan las estrategias de “lucha contra la pobreza” que se diseñaron y aplicaron durante los últimos diez años, sobre todo se pone un énfasis particular a la forma en cómo se concibe aquella y la manera de afrontarla. Se pasa revista, en este sentido, a la estrategia del gobierno federal actual, señalando las continuidades y rupturas con las políticas que le antecedieron, en particular su concepción de la pobreza como una falta de oportunidades, capacidades y patrimonio. En la cuarta parte, se plantean algunas reflexiones en torno a la necesidad de poner en la mesa de discusión el tema del Estado como el constructo social contemporáneo que contaría con posibilidades para articular un proyecto de desarrollo social viable y real.

EL CÍRCULO RESCRITO: LAS FIGURAS DE LA POBREZA

Las propuestas para combatir la pobreza que se han desarrollado durante los últimos diez años en México, pese a sus procesos de complejización, mantienen una serie de presupuestos que no son extraños a aquello que Fassin (1994) ha denominado, de manera metafórica, “las figuras de la pobreza”. Para este autor, en términos muy generales, la sociología ha construido tres figuras que, aunque no refieren exactamente a la pobreza, la circundan, la explican. Términos como exclusión, marginación y underclass son producto de distintas tradiciones teóricas y realidades sociales específicas. Ciertamente es que estos términos no pueden ser considerados en ningún momento como sinónimos, aunque aparentemente escudriñen espacios y grupos sociales muy similares. En Francia, por ejemplo, el término exclusión tiene una amplia difusión alrededor de lo que se ha denominado la cuestión social; mientras, en los Estados Unidos el término más vinculado al estudio de la pobreza es el de underclass; finalmente, en América Latina predomina el término marginación. La historia de estos conceptos muestra la conformación de una amplia discusión que inunda no sólo la discusión académica, sino en gran medida de las políticas públicas tendientes a frenar o combatir a la pobreza. En este sentido, no resulta vano analizar estos términos con el fin de lograr establecer criterios para comprender las políticas de superación de la pobreza establecidas de manera reciente en México.

EXCLUSIÓN

La “exclusión” es un concepto vinculado fuertemente a la literatura política y académica francesa; sale a la luz pública en el año de 1974 en un documento suscrito por René Lenoir. Con él se enumera un amplio abanico de personas localizadas en esta categoría y que requieren un cierto tipo de atención especial: minusválidos físicos y mentales, inválidos, niños a cargo de la ayuda social, drogadictos, delinquentes, enfermos mentales, alcohólicos, marginales, inadaptados sociales y asociales que reagrupan en su interior a vagabundos, viejas prostitutas que nunca han podido obtener un empleo y familias sin hogar (Silver, 1994; Fassin, 1996). La pobreza no encuentra un lugar propio en esta clasificación. En la lista antes descrita existen personas que no necesariamente se hallan en esa posición, aunque ciertamente, la pobreza se define en el texto de Lenoir como una incapacidad crucial y un factor nada despreciable de inadaptación. En todo caso, en los años setenta, el efecto transclasista del concepto viene cargado de una visión donde predomina la idea de cierta patología social, en una doble tradición que remonta al siglo XIX, vinculada con la higiene y la asistencia social. Como señalará Castel (1995a), esta definición apunta a circunscribir una población residual por sustracción a la nueva complejidad de la sociedad moderna, la cual es necesario reinsertar. El concepto se desarrolla, sin embargo, de manera más amplia en la década de los ochenta, cuando devendrá más popular; servirá entonces, como mecanismo de lectura de los problemas sociales en Francia, particularmente de los temas relacionados con la cuestión urbana, la escuela, el empleo y la protección social. Los excluidos son los habitantes de los suburbios (*banlieues*) en dificultad, los fracasados en el sistema escolar, los desempleados de larga duración, la población que no tiene acceso a la ayuda social y médica. En cada caso es posible leer el principio que sostiene el diagnóstico de la exclusión: “es la existencia de dos poblaciones distribuidas de un lado y otro de una línea simbólica —la frontera de la ciudad, la norma escolar, el contrato profesional, la seguridad o la ayuda social. El espacio social es, por tanto, discontinuo, con un 'adentro' donde se hallan los individuos integrados y un 'afuera' donde viven las personas excluidas” (Fassin, 1996: 43). Bajo estos criterios, durante los ochenta se desarrolló una serie de políticas gubernamentales tendientes a aminorar los efectos de la población considerada en esta situación. Las políticas implementadas en este sentido se centraron en desarrollar mecanismos de inserción en el área del empleo, la escuela y la lucha contra la violencia. El procedimiento consistía en hacer intervenir, en un espacio urbano considerado como “sensible”, instancias locales y nacionales de todo tipo: salud, servicios públicos, educación, pero también a la policía y a diferentes organismos sociales (Body-Gendrot, Le Guennec y Herrou, 1998); su lógica se sustentó en la creencia de que los problemas locales serían abatidos por los propios recursos de la comunidad, ayudados a su vez, por las instancias gubernamentales, reproduciendo una especie de pequeña sociedad autosuficiente. El concepto llevaba a reafirmar este supuesto, en tanto que se concebía a los grupos sociales considerados como excluidos como territorialmente identificables.

Pero el concepto de “exclusión” no es exclusivo de la esfera política, pues devendrá también en un término de amplio uso en cierta discusión académica —lo

que no necesariamente evitaba que se disipara cierta ambigüedad a su alrededor. Este término acogía a su interior realidades tan distintas como el racismo, el desempleo, la invalidez, el pauperismo y la delincuencia. Dentro de la producción sociológica se han planteado por tanto, algunas críticas al concepto. Pierre Rosanvallon ha negado al término de exclusión la capacidad de describir un orden, una clase o un grupo; para él indica más bien la presencia de una falta de ciertas redes sociales en algunos individuos (Fassin, 1995). Robert Castel, por su parte, ha señalado que el concepto de exclusión debe ser manejado con infinito cuidado ya que su uso puede dar pie a la confusión. Para este autor, la exclusión no es un estado, ya que cuando se refiere uno a este concepto “nos encontramos más bien ante la expresión extrema de un proceso que está operando incluso con antelación a que la gente bascule hacia esas posiciones extremas” (Castel, 1995b: 28). Por otro lado, Wieviorka (1997), ha apuntado que el concepto de exclusión amalgama realidades diversificadas y situaciones muy diferentes, confundiendo además, en una misma palabra, un proceso y una situación. La exclusión como estado deriva —como ha sucedido en el caso francés— a su acantonamiento. Los excluidos son considerados como el resultado de la desorganización de las redes sociales de un territorio específico y no de fenómenos más amplios, por lo que se les considera como disfuncionales a la organización social. Al considerar a los individuos fuera de las relaciones amplias de la sociedad y sometidos a los efectos de la disfuncionalidad de las dinámicas de las colonias o barrios, se les ubica del otro lado de los valores no sólo materiales, sino morales. Su reinserción, por tanto, no sólo pasa por la puesta en marcha de políticas de salud, empleo, educación, asistencia social, sino también, por los operativos policiales, lo cual no significa otra cosa más que el enfrentamiento o el encerramiento en los guetos. Las políticas gubernamentales requerirían desde esta perspectiva, una visión no exclusivamente territorial, teniendo que abarcar más bien al conjunto de las relaciones que permiten la integración en las redes más amplias de la sociedad.

UNDERCLASS

El término *underclass* tiene una historia de más de treinta años en los Estados Unidos y, al igual que el concepto de exclusión, tiene un origen político y periodístico más que académico. Por lo regular se atribuye a Myrdal (1944) como el responsable de acuñar el término *underclass*, con el objetivo de designar una clase desprivilegiada de desempleados, inempleables y subempleados víctimas de la propia dinámica del sistema económico (Gans, 1996). El término, sin embargo, se hizo popular cuando apareció un reporte sobre las condiciones de las familias de negros en los Estados Unidos, auspiciado por el Departamento de Trabajo de este país (Wilson, 1991). Con dicho concepto se buscaba, en un principio, explicar la existencia de un grupo elevado de jóvenes en situación de fracaso escolar, delincuencia, drogas, desempleo estructural y de madres dependientes de la asistencia gubernamental, a quienes se les atribuía la responsabilidad de una gran parte de la criminalidad, de la degradación de los espacios urbanos, de la desarticulación de la familia y del incremento de los subsidios en ayuda social. Sin una definición precisa, la *underclass* designa, en la

década de los setenta, a los grupos sociales más desfavorecidos: aquellos con la menor movilidad social, viviendo en el desempleo y descualificados para enfrentar las exigencias del mercado laboral. Sin embargo, serán aspectos más de carácter psicológico e individual los que primarán en el concepto en los últimos años de la década de los setenta (Fassin, 1996); sus efectos tendrán, por tanto, importantes repercusiones en la redefinición del Estado de bienestar a principios de la década de los ochenta, ya que serán los economistas conservadores quienes recurrirán a él para justificar sus políticas de corrección económica (Gans, 1996). El Manhattan Institute —think tank de la derecha política norteamericana— patrocinará un estudio, realizado por el politólogo Charles Murray, donde se responsabilizará al Estado benefactor como causante de la caída de los valores sociales y del incremento de la delincuencia (Silver, 1994; Wacquant, 1999). Según Murray, la excesiva generosidad en ayuda a los menos favorecidos recompensa la inactividad e induce a la degeneración moral de las clases populares, las uniones irresponsables, la desaparición de las familias, todo lo cual lleva a la generación del crimen y la violencia urbana. El vínculo encontrado por este autor entre ayuda social y degeneración de los valores permitirá desarrollar una serie de prejuicios en torno a las consecuencias sociales negativas del Estado benefactor, pero, sobre todo, abrirá el camino a considerar el problema de la delincuencia como un acto individual. Lo que se trata de combatir con estas ideas es la supuesta relación de “dependencia estatal, criminalidad e ilegalidad”, por lo que se considera que el Estado debe ayudar a los pobres proporcionándoles una vida constructiva, y eso sólo puede lograrse disminuyendo la ayuda y forzándolos a trabajar. Para esta visión el concepto de desigualdad económica es una noción obsoleta que refleja la dependencia de los pobres incapaces de trabajar por incompetencia e impericia moral (Wacquant, 1999). Este modelo apunta, entonces, hacia una percepción atomista de la sociedad, donde ésta es una simple colección de individuos guiados por sus intereses y por una cultura que les permite decidir libremente su opción de vida en la cual cada uno de los ciudadanos es responsable de sus propias acciones. La solución al problema radica, según Murray, en disminuir la ayuda estatal para romper la dependencia de los sectores en desventaja.

La crítica al concepto de *underclass* vendrá hacia finales de la década de los ochenta, en particular por dos autores: Gans (1996) y Wilson (1991). Ambos deslizan el concepto hacia la discusión sociológica para tratar de advertir las consecuencias de su utilización indiscriminada. Sin deshacerse del concepto, particularmente Wilson, partirá del hecho de que efectivamente existe un grupo de individuos que pueden ser acogidos bajo su manto: guetos negros en el centro de las ciudades norteamericanas con elevadas tasas de criminalidad, dependientes de la asistencia social y con un alto número de madres solteras. Pero, al mismo tiempo, señalará que estos factores solamente explican el proceso de reproducción de la *underclass* cuando lo que se requiere es explicar su conformación. De esta forma, lo que tratará de hacer la crítica al concepto de *underclass* es eliminar la pretensión de atribuir las causas de una condición social a un comportamiento individual o grupal. Para Wilson, esta crítica tiene sustento en tanto sea posible subrayar ciertos procesos sociales: la discriminación

racial, la migración del campo a la ciudad marcada por una descualificación laboral, la concentración de la pobreza urbana por la propia dinámica de la segregación espacial y la reestructuración del mercado. Pese a su intento, la redefinición de *underclass* referirá, al igual que la versión de los años setenta, a la existencia de una pretendida subclase: a diferencia del término exclusión, la *underclass* remite no a una metáfora del “adentro” y el “afuera”, sino del “arriba” y el “abajo”. Efectivamente, habla de un sector de la población que se encuentra, por sus características, en el último escaño de la escala social, donde ciertos usos y comportamientos —la cultura en una palabra— se consideran más o menos identificables. Precisamente será esa pretendida cultura a la que se responsabilice de que la *underclass* se sienta excluida de la sociedad, rechace los valores socialmente aceptados y padezca deficiencias de comportamiento (Silver, 1994). En plena pujanza de las reformas reaganianas, aquellos considerados como *underclass*, serán víctimas de la reducción de un importante número de políticas tendientes a proporcionar ayuda social y, a su vez, se recrudescerán sobre ellos los mecanismos más duros de control y represión. Esto marca el descrédito del concepto en el ámbito académico de la sociología: su permanente referencia a la esfera de la cultura como determinante de las condiciones sociales será su estigma, en la misma medida que su crítica al Estado benefactor¹.

MARGINACIÓN

En América Latina, el término marginación tradicionalmente ha estado vinculado a los estudios sobre la pobreza; teóricamente se encuentra alimentado por dos vertientes: por una parte, las reflexiones de Marx y, por el otro, aquellas que llevó a cabo la escuela de Chicago (Fassin, 1996). Cada una de estas corrientes permitirá constituir, con mayor o menor intensidad, tres dimensiones de estudio: económica, urbana y cultural. El concepto de marginalidad retomará los análisis realizados por Marx en torno al desarrollo del capitalismo decimonónico, en particular, la observación que hace de los llamados ejércitos industriales de reserva. Los estudios sobre la marginación considerarán que dichos ejércitos son muy similares a los grupos de inmigrantes que, en la década de los cincuenta, alimentan las incipientes zonas urbanas de las capitales latinoamericanas: por su condición, van y vienen del mercado laboral, viven en condiciones precarias y se localizan, generalmente, alrededor de las ciudades o de las grandes metrópolis. Desde este eje de estudio, los marginados son aquellos sectores de la población que no participan en la producción industrial y, particularmente, de sus beneficios (Lomnitz, 1975). Mientras la marginalidad tomada desde la economía permitirá ver la forma en cómo grandes grupos de población rural se insertan en el mercado laboral de las ciudades, en los estudios urbanos se pondrá el acento a la forma espacial que adquiere esa inserción. En uno y otro tipo de investigaciones, la teoría de la dependencia se constituirá en telón de fondo de los procesos de desarrollo econó-

¹ La crítica al concepto de *underclass* ha propiciado el uso de otros conceptos: una prueba de ello es la propuesta reciente, hecha por Wacquant (1997), de utilizar el término gueto. Para ver la discusión alrededor de esta propuesta nos remitimos a Gans (1997) y Zukin (1998).

mico y espacial, aunque, como apunta la propia Lomnitz, este proceso de exclusión de los beneficios sociales es mucho más crudo en los países subdesarrollados. A diferencia de los países industrializados, en estos no se han podido implementar sistemas de seguridad efectivos para toda la población, por lo que ella prefiere denominar a este tipo de marginación como “marginalidad de la pobreza” (1975: 19) Por otro lado ha venido a convertirse en una opción que no necesariamente se puede localizar en un espacio alrededor del centro urbano; mientras que ciertos comportamientos considerados particulares de la “cultura de la pobreza” no son sólo atribuibles a estos sectores, en todo caso si son más visibles —por el propio papel que juega en el imaginario político social. El concepto, pese a todo, se hará cada vez más común conforme poco a poco se popularice en el transcurso de la década de los ochenta, una década después, el concepto se transformará en una muletilla más del discurso político para referirse a los pobres (Fassin, 1996).

LA POBREZA COMO EFECTO ESTRUCTURAL

La marginación, la exclusión y la underclass son términos que han estado cruzados por el poder político. En contextos sociales distintos, cada uno de ellos, a su manera, pretende dar sentido a una ruptura del continuo social; el proceso de clasificación que pretenden permite dibujar un esquema dicotómico de la composición social. Aquellos sujetos o grupos que se localizan “fuera”, por “debajo” y en la “periferia” de un “adentro, una “escala” o un “centro”, son señalados como grupos marcados por la anomia, consecuencia lógica de una estructura de clasificación de aquellos que se encuentran en un espacio donde las reglas del juego económico y cultural dejan de referenciarse con el conjunto de la sociedad. Así, los excluidos, los marginados o los underclass, en mayor o menor medida, funcionan como signos de disfuncionalidad.

El Estado, en cierta medida, mantiene un rol muy particular en cada una de estas propuestas, orientado a la puesta en marcha de políticas enfocadas a reinsertar a los pobres en el juego económico, cultural y social. En Francia, como apunta Castel (1995), la exclusión se considera como el eje central de la acción en materia de políticas sociales, pero en verdad el Estado ha dejado poco a poco su papel como regulador de la producción y de la distribución de riquezas, deponiendo los mecanismos de regulación, tendiendo más hacia una lógica del mercado. En este sentido no es la exclusión de la escuela, el trabajo o de los centros urbanos desarrollados lo que impide romper el círculo que genera la pobreza, sino más bien, la exclusión es resultado y expresión de la eclosión de responsabilidades y tareas de Estado frente a la sociedad. De igual forma, esta idea se encuentra presente en el concepto de underclass. El Estado vendría a considerarse como el responsable de la propia reproducción de este sector social, por lo que su reforma implicaría necesariamente romper con los subsidios que generan la miseria de los miserables, obligándolos a acatar los principios “motivadores” de la lógica del mercado. Sin embargo, esta estrategia ignora que, al igual que sucede con los excluidos franceses, las características de los sectores más desfavorecidos de la sociedad no son la causa de su situación, sino más bien la forma en cómo se traduce la eliminación de los roles sociales del Estado. Finalmente, la marginación parece reproducir los mismos

problemas que las otras dos figuras de la pobreza. Pese a los esfuerzos por dotar al término de una crítica al sistema de desarrollo capitalista en América Latina, lo cierto es que el concepto de marginación terminará por justificar las políticas de inclusión, dejando a un lado los cuestionamientos más radicales al modelo de acumulación económica. Después de décadas de programas contra la marginación, los cuales se han orientado, fundamentalmente, a la dotación de servicios urbanos, educativos y de empleo temporal, parecen no resultar suficientes para terminar con ella. La razón únicamente puede ubicarse en la falta de una perspectiva que permita observar que los procesos de marginación son el resultado de una política económica que no contempla entre sus prioridades el desarrollo articulado de la sociedad, en gran medida porque el Estado prefiere dejar ello a la supuesta fuerza organizadora del mercado.

De esta forma, para comprender la pobreza en México es necesario hacer un breve recuento de los procesos estructurales que han llevado al país a contar con el 53% de su población sumido en la pobreza, tratando de entender que la caída en los ingresos de la población, de su nivel educativo y de salud, así como de seguridad laboral, son más bien efecto de una crisis y fractura del Estado desarrollista mexicano, y que, si bien es cierto que es necesario atender estos factores, ello servirá de poco si no existe una reconstrucción o un nuevo diseño del Estado social mexicano y un golpe de timón en la política económica que se viene desarrollando desde hace más de veinte años en el país. No se pretende el regreso a un pasado idealizado, cuando no deja de ser cierto que el “Estado providencial” construido en México después de la Segunda Guerra Mundial tenía una fuerte carga autoritaria y antidemocrática. Realizar la comparación tiene una función dramática: poner en evidencia la ruptura de un sistema de integración social. De esta forma, no se puede negar que en la actualidad se vive una desinstitucionalización del Estado, tendiente a suprimir de él toda connotación social.

CRISIS Y FRACTURA DEL ESTADO DESARROLLISTA EN MÉXICO.

Hacia finales de la década de los setenta, la economía del país había funcionado bajo dos modelos: el llamado “desarrollo estabilizador” (1950-1970)² y el de “desarrollo compartido” (1970-1976), los cuales se inscribían en un contexto internacional marcado por cierta bonanza económica producto del juego económico instaurado después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, pese a que desde 1940 la economía mexicana creció a una tasa mayor del 6% anual (lo que llevó a algunos a hablar de un “milagro mexicano”), los procesos de polarización social no faltaron: “las familias que se hallan en los dos o tres deciles inferiores, claramente han

2 El primero basado en la construcción de un mercado interno protegido por barreras tarifarias y una significativa participación del Estado en impulsar la economía nacional por medio de un importante gasto público. Por otro lado, el modelo de desarrollo compartido es una respuesta al agotamiento del desarrollo estabilizador. Su objetivo es concretar una reforma impositiva que permita la redistribución de la riqueza en el país. Sin embargo, este proyecto no se concretó debido a que la economía mexicana está mantenida por el aumento de los precios del crudo en los años setenta.

retrocedido en forma relativa, y quizás absoluta, desde que se inició el milagro mexicano” (Hansen, 1980: 113)³. Ciertamente es que la estabilidad económica servía como velo para ocultar sigilosamente este proceso. No obstante, a principios de los setenta, la economía fue sacudida por las profundas transformaciones originadas por los cambios que en esa década comenzó a presentar el mercado internacional. Estas sacudidas fueron leídas en el aparato gubernamental mexicano como coyunturas económicas que no habrían de generar más que molestias pasajeras.

Pese a las resistencias de un sector de las élites en el gobierno, la crisis de 1976 significó un cambio en la forma de conducir la economía nacional. Ante un ambiente económico caracterizado por un profundo déficit fiscal en la cuenta corriente de la balanza de pagos, un enorme incremento de la deuda pública y una inflación creciente, el gobierno se vio obligado a devaluar el peso frente al dólar para evitar la fuga de capitales; adicionalmente se intentó subsanar el déficit con préstamos solicitados al extranjero y la orientación de la economía hacia la exportación de petróleo. Con todo, en 1981 la caída de los precios internacionales del crudo produjo un año después la catástrofe económica (Gollás, 1994). A partir de 1982, el gobierno implementó un plan de estabilización que tenía como objetivo, a corto plazo, “el abatimiento de la inflación y la reducción en el déficit en la balanza de pagos. Las principales medidas fueron las drásticas reducciones en el gasto público y los subsidios, la imposición de controles salariales, el inicio de una liberalización comercial, una reducción generalizada en el nivel de intervención gubernamental en materia económica, y el control sobre el tipo de cambio” (Székely, 1994: 2). Si bien con estas medidas se logró frenar la caída de la economía, la inflación no se detuvo.

Las políticas implementadas desde 1982 fueron establecidas bajo el rigor del modelo neoliberal —o como algunos han señalado del “nuevo sentido común en economía”. Se liberalizaron los mercados, se privatizaron las empresas en manos del Estado y, así mismo, se inició el proceso de desregularización impositiva para el capital. Con esto se perseguía elevar los niveles de crecimiento, productividad y alcanzar un desarrollo social más equitativo (Gollás, 1994; Székely, 1995; Pastor y Wise, 1997), aunque en realidad se buscaba la estabilidad macroeconómica. Si bien esto se cumplió en cierta medida, los efectos a escala social no fueron tan positivos. Entre finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, el ahorro de los particulares se redujo significativamente, a tal punto que impactó en la reducción del coeficiente que representa la proporción del ahorro privado total en el PIB (Calderón, 1998). En 1988, la llegada de la administración encabezada por Carlos Salinas de Gortari, significó un recrudescimiento de estas medidas: se aceleró la venta de las empresas aún en manos del Estado y se privatizó la banca nacional; también durante este período se concretó el Tratado de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos. Los resultados de estas medidas fueron en general positivos en términos macroeconómicos (Urzúa, 1993).

³ Como señala De la Garza (1988), entre 1940 y 1955, la acumulación de capital en México, se basó en la reducción del salario real de los trabajadores.

Desgraciadamente, el éxito general de la economía no se acompañó de efectos positivos en el conjunto de la sociedad mexicana (Pastor y Wise, 1997). En esos años, los estratos medios y los más pobres perdieron una buena parte de su participación en el ingreso total. Como señala Székely (1994), entre 1984 y 1989 el 35% más pobre de la población observó reducciones en su nivel de bienestar, en tanto que el 10% más rico logró un incremento en sus ingresos promedio del 27%. Hacia finales de la década de los ochenta y principios de los noventa la pobreza alcanza el 40% de la población en México (Blanco, 1992); de este porcentaje, cerca de la mitad vive en pobreza extrema (Warman, 1989).

Si bien la pobreza por ingreso aumentó de manera importante entre 1981 y 1999 (Boltvinik, 2001b), la incidencia de la pobreza entre 1989 y 1994 prácticamente no cambió (Lustig, 1998; Boltvinik, 2001b):

Las diferencias en términos cuantitativos son tan pequeñas que no son significativas desde el punto de vista estadístico. No obstante, al desagregar a la población por regiones o posición en la ocupación, se encuentra que la incidencia de la pobreza subió mucho para algunas de las regiones y algunos de los grupos sociales más pobres del país. En particular la incidencia de la pobreza subió para el sector primario, los trabajadores rurales y para los habitantes de las regiones Sur (Tabasco y Veracruz) y Sureste (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) del país. Las causas quizá deban de buscarse en el desmantelamiento de los apoyos institucionales a la agricultura que caracterizaron a ese periodo y a la depreciación real del peso. Un factor importante para el Sur y el Sureste puede haber sido el desmantelamiento del Acuerdo Internacional del Café y otros eventos que indujeron una caída estrepitosa de los precios del café (producto muy importante en la economía de estas regiones): de 1,32 dólares por libra en 1986-88 a 53 centavos de dólar en 1992 (Lustig, 1998: 37).

La pobreza que se manifiesta de manera desigual en el ámbito de los estados de la federación se ve de igual forma reflejada en la baja tasa de convergencia regional que, desde la década de los sesenta, se encuentra prácticamente estancada (Esquivel, 1999a).

Esta situación es aún más grave si se observa que el gasto social se ha reducido enormemente desde la segunda mitad de la década del setenta. En 1974, se destinaba el 23% del gasto gubernamental al desarrollo social (educación, vivienda, seguridad social y salud), mientras que para 1988 sólo representaba el 10% (Ward, 1993). Esta tendencia también se puede advertir por sectores: si en 1980 se destinaba un 3.02% del PIB a la educación, en 1990 ese porcentaje se redujo a 2.41%. En el sector de la salud se detecta este mismo proceso: en 1980, se orientaba el 0.40% del PIB, para 1990 sólo el 0.33%. Por último, y no menos importante, en el mismo período el porcentaje del PIB dirigido a la vivienda, la seguridad social y el bienestar pasó de 6.10% a 4.89% (Pastor y Wise, 1997).

Las reducciones en estos rubros han propiciado una fuerte caída en las condiciones de vida de amplios sectores de la población del país. El espacio educativo fue prácticamente desestructurado (Fuentes, 1989; Guevara, 1991; 1992). Por lo que se refiere a la salud, si bien México se encuentra en una etapa de transición pues la esperanza de vida aumenta, las enfermedades relacionadas con la pobreza siguen presentes. Aunque esto es relativo a las regiones geográficas del país. Los mejores niveles de salud se localizan en ciertas zonas de amplio desarrollo económico como Nuevo León, mientras que las condiciones son muy difíciles en Chiapas, Oaxaca, Hidalgo y Tlaxcala. La Organización Mundial de la Salud ubica a México “en el lugar número 55 de una lista de 191 países, por sus servicios de salud, y el lugar 144 en cuanto a presupuesto que las familias asignan a cuidar su salud” (Ramos, 2000: 8). De hecho, los pobres en México mueren más jóvenes que los que no lo son. Como señala Boltvinik (2001b), en el país “literalmente hablando, la pobreza mata”.

Las condiciones de reestructuración laboral en el país han representado otro duro golpe a la economía de amplios sectores sociales. En 1995, el Banco Mundial presentó un informe donde se establecía la necesidad de una reforma de la legislación laboral, se pretendía que dicha reforma se encaminara a eliminar la intervención directa del gobierno en la determinación de los salarios, así como a reforzar el sistema de negociaciones individuales frente a las colectivas (La Jornada 30/06/1995). En 1995, la tasa de desempleo era del 6.3% con respecto a la Población Económicamente Activa, de los cuales el 90% tenían experiencia laboral. Con la puesta en marcha de las nuevas relaciones laborales basadas en la flexibilización del trabajo, para ese mismo año se ajustaron 2,332 contratos colectivos de trabajo precisamente en este sentido (La Jornada 19/10/1995). El debilitamiento de las condiciones laborales y económicas de amplios estratos sociales ha profundizado el debilitamiento de los aparatos institucionales que regulan la distribución de la riqueza de los bienes y servicios.

LA “LUCHA CONTRA LA POBREZA”: DEL PRONASOL A OPORTUNIDADES (1989-2003)

Las políticas de ajuste implementadas durante la década de los ochenta no se hicieron acompañar de una política definida de atención de las víctimas de ese ajuste, en gran medida porque los mecanismos del viejo corporativismo mexicano permitieron una cierta distribución de satisfactores en determinados grupos sociales. No será sino hasta finales de esa década, con la llegada al gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), que la presencia de una tecnocracia neoliberal convivirá, lo que además resultará funcional, con una política de carácter neopopulista: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El Consejo Consultivo del PRONASOL definía en ese entonces a la pobreza como el estado en cual las personas no pueden satisfacer ciertas necesidades que les podrían otorgar un bienestar mínimo. Además, establecía la presencia de un grupo de la sociedad mexicana que se encontraba en “pobreza extrema”, ya que no satisfacían ni siquiera el 60% de las necesidades mínimas de bienestar. Para abatir estos problemas, el PRONASOL se propuso aliviar las situaciones de pobreza y pobreza extrema

a partir de incentivar la participación social en la solución de sus propios problemas. De tal suerte que se crearon programas comunitarios donde los interesados —los pobres— colaboraban con trabajo voluntario, con materiales e incluso con dinero construyendo pequeñas fábricas comunitarias, caminos, calles, infraestructura para agua y drenaje. El programa contaba, igualmente, con una estrategia de distribución de leche y tortilla. Sin embargo, la estrategia de combate a la pobreza desarrollado durante el sexenio salinista jamás cuestionó las políticas de ajuste y reforma del Estado, asumiendo de entrada la idea de que el desarrollo económico trae aparejada la reducción de la desigualdad y la pobreza. Debe reconocerse que PRONASOL se concibió como una estrategia que pretendía integrar un amplio sector de la sociedad marginado y empobrecido por las políticas de ajuste económico. No obstante, las condiciones de distribución de los recursos sociales se hizo menos equitativa a comienzos de la década de los noventa pese al PRONASOL, el cual se enfocó durante no menos de cinco años a combatir los efectos visibles de la pobreza, pero dejando intactos los mecanismos desiguales de distribución (Székely, 1994; 1995; Calva, 1994). De hecho, las críticas al programa no dejaron de estar presentes en la medida que se constituyó en un programa localizado para la atención de problemas muy específicos, por lo que su cobertura fue limitada y en muchas de las ocasiones los criterios de asignación que utilizó, en el mayor número de las veces, no correspondió a criterios definidos a partir de los más elaborados índices de pobreza, pero sí con claros objetivos de carácter electoral (Molinar y Weldon, 1994).

Ante las fuertes críticas al programa salinista, el sexenio siguiente, encabezado por Ernesto Zedillo (1994-2000), impulsó también un programa de combate a la pobreza, cuidando que no fuera vinculado —como su antecesor— directamente con las prácticas de clientelismo electoral. Con todo, su aplicación se efectuó nuevamente sin realizar ninguna crítica a las políticas de ajuste neoliberal que, además, el propio gobierno de Zedillo consolidó durante su sexenio. Tres años después de tomar posesión de la presidencia de la república, en agosto de 1997, y bajo el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el último gobierno encabezado por el PRI echó a andar su estrategia de combate a la pobreza. Tratando de deslindarse de la participación social localizada como estrategia de trabajo, se abocó a atender los problemas de desnutrición y enfermedad, así como a evitar el fracaso escolar de ciertos sectores sociales en el sistema de educación básica. Asimismo, propugnó por disminuir lo que se denominó —de manera vaga— la carencia de oportunidades de los sectores sociales más desprotegidos. No obstante, su puesta en marcha recibió fuertes críticas, ya que estudios realizados en torno al programa, determinaron que el PROGRESA dejaba desatendidos a aquellos que vivían en pobreza extrema en espacios urbanos y rurales (Boltvinik y Cortés, 2000).

Con la llegada del primer gobierno de alternancia partidista en México al ámbito federal, el tema del combate a la pobreza se constituyó en un discurso central para éste, una vez que el tema de la sucesión democrática pasó a segundo plano. Sin embargo —a diferencia del debate político, donde la reforma del Estado en términos de la distribución de sus atribuciones y poderes aún persiste— con respecto al tema de la

pobreza, el Estado se considera conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 como un planificador a largo plazo (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; 2001: 73), y no como un mecanismo central que debe rearticularse al interior; en una palabra, reformarse para ser capaz de enfrentar los procesos de marginación y pobreza en el que se encuentra inmerso un importante número de la población. Esto se encuentra firmemente vinculado con la propia enunciación de la pobreza establecida por el gobierno de Vicente Fox, definida como “la carencia de satisfactores que impide colmar las necesidades humanas más perentorias para lograr una situación de dignidad” (Programa Nacional de Desarrollo Social; 2001:36). En este sentido, la pobreza es definida como la falta de capacidades básicas, entendido esto como “el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar y que son considerados como indispensables para elegir las formas de vida valiosas” (Programa Nacional de Desarrollo Social; 2001: 36). Desde esta perspectiva, “el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas para funcionar socialmente” (Programa Nacional de Desarrollo Social; 2001: 36). Ser pobre significa “...que para condiciones sociales y particulares individuales dadas, los hogares no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para que sus miembros logren desarrollar sus capacidades básicas” (Programa Nacional de Desarrollo Social; 2001: 36). Los ingresos son determinados, según la SEDESOL, por tres factores: el capital humano, que representa las habilidades y capacidades necesarias para producir un bien o servicio (educación formal, salud y nutrición); el capital físico, que refiere a los activos financieros, tenencias de dinero, propiedades y reservas utilizadas para la producción (vivienda y servicios básicos, así como la capacidad para el ahorro o para generar un patrimonio); y, finalmente, el capital social, entendido como “...una serie de características de la organización social, tales como la confianza, normas y redes sociales que pueden facilitar acciones coordinadas” (Programa Nacional de Desarrollo Social; 2001: 35). Sin embargo, estos tres tipos de capitales no puedan desarrollarse —según el gobierno federal— si no existen dos tipos de oportunidades: aquellas que permiten ingresar al mercado laboral, y aquellas que permiten realizar inversiones en proyectos productivos.

De esta forma, para establecer una perspectiva general de los activos generadores de ingreso y las oportunidades reales para potenciarlos, el gobierno federal realiza un análisis poblacional del país respecto a la esfera educativa, de la salud, la nutrición, así como las características de los hogares, del patrimonio, de la participación laboral o en otras actividades económicas. Los resultados de este análisis permiten determinar que: a) la mayoría de los hogares con los menores ingresos son rurales; b) una gran parte de los niños del país viven en los hogares con los menores ingresos; y c) la mayoría de los hogares indígenas forman parte del grupo con menores ingresos. Con respecto a la educación, la evaluación del gobierno federal indica que a) prevalecen los rezagos y las diferencias entre hombres y mujeres con relación al analfabetismo; b) existe un alto número de niños que fracasan en la escuela y una amplia discontinuidad entre los

ciclos de educación básica; y c) pocos jóvenes de escasos recursos ingresan al nivel medio superior. También se determinó que a) se recrudecen las condiciones desfavorables de salud en los espacios rurales, debido a la deficiencia en el abasto, la desnutrición y las enfermedades; y b) las desigualdades en la salud están presentes desde antes del nacimiento. De igual forma, el diagnóstico del gobierno federal subraya, con respecto a la esfera de las oportunidades, que a) las mujeres continúan enfrentando menores oportunidades de trabajo; y b) aquellos hogares que ellas lideran, enfrentan mayores riesgos de vulnerabilidad.

Desde esta perspectiva, el actual gobierno federal considera que las políticas sociales orientadas a eliminar estas restricciones podrían generar “...un círculo virtuoso de acumulación de activos y generación de oportunidades que permitirán a las personas alcanzar mejores niveles de vida por su propio esfuerzo” (Programa Nacional de Desarrollo Social; 2001: 60). Esto sólo se puede lograr, agrega el documento, si existe una operación coordinada y no fragmentada de las políticas sociales, es decir, bajo una perspectiva integral, evitando duplicidad de funciones, y ordenando y priorizando la implementación de acciones. Esta perspectiva considera pertinente alejarse de la idea asistencialista de atención a la pobreza a fin de que los sectores empobrecidos puedan valerse por sí mismos. La estrategia para lograr estos objetivos parte con la puesta en marcha de una estrategia sustentada en dos pilares: la atención de espacios territoriales específicos y la atención de grupos sociales a lo largo del curso de vida.

La estrategia territorial se orienta hacia la construcción de micro-regiones de atención bajo los lineamientos de integralidad, inclusión de los diferentes actores de la sociedad —público, social y privado—, procurando que los agentes involucrados así como las propias comunidades a atender se comprometan en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de los proyectos puestos en marcha. El enfoque territorial sustentado en la construcción de micro-regiones tiene como objetivo la detección de espacios caracterizados por su alta marginación, padrón de asentamientos dispersos, mal comunicados con los centros de desarrollo económico, en zonas orográficas accidentadas, con una inadecuada articulación al desarrollo, carentes de apoyos institucionales en salud, educación y alimentación, así como con una limitada capacidad de organización social. Por las propias características que se busca tengan las micro-regiones, aquellos lugares definidos como objetos de atención por lo regular son espacios rurales. Según el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), micro-regiones de muy alta marginación se localizan en 17 estados del país, con una población aproximada de 5.5 millones de mexicanos (Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006; 2001: 73). Al lado de las micro-regiones de alta marginación, el programa de desarrollo social del gobierno foxista plantea el impulso de un programa para detección de espacios de pobreza en zonas urbanas. El programa Hábitat pretende atender los espacios marginados en las ciudades bajo un esquema que busca involucrar a los diferentes sectores sociales y a las propias comunidades marginadas en el diseño de proyectos de desarrollo urbano, dotación de servicios, mejoramiento de los espacios educativos y de las condiciones de seguridad pública, atención a las personas de la tercera edad, los niños, los jóvenes, así como la promoción del empleo comunitario.

Mientras tanto, el enfoque de curso de vida reconoce que existen personas con necesidades específicas, en cada una de sus etapas, que deben ser atendidas de manera articulada y proveyendo los encadenamientos apropiados para cada fase de la vida. Con esta perspectiva se pretende acompañar y apoyar "...a las personas y los hogares en condición de pobreza, brindándoles herramientas, habilidades, destrezas y oportunidades necesarias, con el fin de que cada vez sean más capaces de proveerse por sí mismos de satisfactores básicos que permitan su desarrollo" (Programa Nacional de Desarrollo Social; 2001:62); siendo precisamente éste "el punto de partida de la construcción de una red social integral". La generación de oportunidades, capacidades y patrimonio, se considera el objetivo central de la perspectiva de curso de vida, y se piensa atender, por parte del actual gobierno federal, a partir de la dotación de servicios, programas de apoyo a la nutrición, así como estímulos y refuerzos para invertir en educación y salud. Articulando, además, instrumentos financieros para la obtención de créditos comunitarios e individuales, así como proyectos productivos que proporcionen posibilidades de empleo en áreas geográficas urbanas y rurales. Se reconoce, sin embargo, que este tipo de programas orientados a impulsar las capacidades, oportunidades y patrimonio de los pobres están ya funcionando, e incluso se considera que debe existir cierta continuidad en su aplicación, como el caso de algunas de las acciones consideradas en el Programa de Educación, Salud y Alimento (PROGRESA), aunque tratando de establecer una perspectiva más integral y atención sistemática; de hecho, esto lleva a cambiar su nombre por el de Oportunidades.

Con todo, cabe preguntar ¿qué tipo de implicaciones trae consigo la aplicación de una perspectiva de la pobreza como la que impulsa el gobierno de Vicente Fox? ¿Existe ahora una visión más completa de dicha problemática? O, por el contrario, ¿se complica el proceso de explicación de la pobreza con respecto a los gobiernos federales que le antecedieron, pero no así los presupuestos donde se sustenta? A la luz de los análisis alrededor de las llamadas figuras de la pobreza que propone Fassin, es posible localizar algunos de los presupuestos de esas figuras en la actual propuesta federal para combatir a la pobreza; éstos permiten percibir que los efectos de dichas políticas serán sumamente limitados mientras no se lleve a cabo una reflexión más amplia que tome en consideración los factores estructurales de la pobreza en la esfera de la economía, así como el papel central que tiene Estado como mecanismo habilitador para la generación y distribución de la riqueza. Únicamente realizando un análisis en este sentido es posible traer a la mesa de discusión sobre la pobreza el importante rol que adquiere el papel del Estado en su definición y en su proyecto como eje central de cohesión y articulación social.

En este sentido, en el discurso del gobierno federal foxista, la pobreza parece ser el resultado de factores no económicos, como la exclusión a servicios de educación, salud y equidad, entre otros, que los empujan a una especie de invalidez social. La idea que parece permear al primer gobierno de la alternancia, es que el círculo perverso de la pobreza no es un problema vinculado a la perspectiva del desarrollo económico, por el contrario, éste se debe a la incapacidad de ciertos grupos sociales para enfrentar los procesos de modernización económica. Para este gobierno federal, el simple desarrollo

de la economía traería consigo el final de la pobreza, en la medida en que los pobres estén respaldados por una serie de herramientas que le permitan superarse. Sin embargo, es sabido que el crecimiento económico no es igual a desarrollo y, por ende, a reducción de las desigualdades y de la pobreza (Boltvinik, 2001b).

De esta forma, la perspectiva del gobierno federal recurre a los mismos argumentos que se pueden localizar en algunos momentos en las figuras de la pobreza de las que habla Fassin. Se descontextualiza el problema de la pobreza de sus causales estructurales y de los propios efectos que tiene el desmantelamiento del Estado en los últimos treinta años. La perspectiva territorial, tanto en el medio rural como el urbano, tiene que ser también considerada con cuidado, ya que existe una creencia sumamente difundida de que el problema de la pobreza puede reducirse a una cuestión de desarrollo urbano y rural, ya que se puede llegar a pensar que atender los problemas vinculados con el desarrollo territorial permitiría solucionar los problemas de la pobreza. Ciertamente es que esta perspectiva ayuda a mejorar las condiciones de vida, pero su implementación puede estar constantemente limitada por procesos más bien globales, por lo que conviene distinguir entre políticas territoriales de la pobreza y políticas territorializadas de la pobreza. En un sentido amplio, toda política es territorializada en la medida en que se aplica en un espacio determinado. Una política territorial, por el contrario pretende movilizar recursos locales para solucionar una serie de problemas, como por ejemplo, el de la pobreza. Sobre este aspecto, la propuesta del gobierno de Vicente Fox consideraría que los pobres viven en esa condición por estar inmersos en una dinámica que les impide hacerse de instrumentos sociales y económicos que les permitan acceder a ciertos bienes y servicios, pero jamás se pregunta por los propios procesos que determinan estén imposibilitados para acceder a dichos instrumentos. Transferir la pregunta en ese sentido implica más bien analizar las condiciones estructurales que han generado una relación desfavorable de acceso a los grupos e individuos en la sociedad. Ello obliga a enmarcar necesariamente la discusión del tema de la pobreza en el espacio de las relaciones de desigualdad y su regulación por el Estado, más que a un problema netamente ubicado en el espacio de las políticas públicas.

Recientemente, la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal ha presentado una evaluación de su programa Oportunidades. Más allá del discurso oficial que manifiesta su entusiasmo por lo que consideran un programa exitoso, lo cierto es que las críticas no se han hecho esperar. Durante la evaluación, la investigadora Mercedes González de la Rocha, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de Occidente, manifestó que la investigación del Centro se enfocó sobre todo a obtener datos cualitativos sobre los efectos del programa. Sus conclusiones apuntan a señalar que Oportunidades está generando muchos problemas a sus beneficiarios, entre los que destacan: la violencia intrafamiliar por el control de los recursos del programa y la pérdida del significado de la asistencia escolar por la falta de cambios significativos en el acceso al empleo y mejor salario. En términos de salud, apunta la investigadora, se puede observar un incremento del papiloma humano. Como apunta Boltvinik (2003), Oportunidades además ha sido mal evaluado en la medida en que confunden la efectividad del programa con la mera enumeración

del cumplimiento de las responsabilidades de los beneficiarios de cumplir con sus obligaciones para recibir el apoyo económico que brinda el gobierno federal, por lo que éste equipara la obligación de las mujeres y niños pobres de asistir a las clínicas y las escuelas en un estímulo para la inversión de capital humano.

Es previsible que la pobreza —producto de las políticas de ajuste de los años ochenta y noventa, así como el desmantelamiento del Estado social mexicano— no se resarza con la mera atención de sus efectos más visibles (como la caída de los niveles educativos y de las condiciones de salud), sino recomponiendo las redes sociales más amplias que se fracturaron y que formaban un sistema complejo de ayudas sociales organizado, entre otros elementos, por el subsidio a ciertos productos alimenticios y médicos, así como a determinados bienes y servicios; el sistema salarial con sus prestaciones sociales y regulaciones labores, el gasto público y las políticas sociales en materia de educación, salud, vivienda y seguridad social. Ciertamente que las condiciones han cambiado y, más que restituir las antiguas prácticas, el Estado tiene que pensar en nuevas formas de propiciar y fomentar las redes sociales que permitan generar un equilibrio que contraste claramente con el actual proceso de fractura y polarización social que se vive en México.

CONCLUSIONES

Con todo, las políticas de “lucha contra” la pobreza en términos de la gestión territorial y del ciclo de vida no son inadecuadas. Lo que sucede es que no resultan efectivas sin una perspectiva distinta que señale las causas que generan la pobreza y una visión que incluya la definición precisa del papel que tiene que jugar el Estado como mecanismo de articulación del desarrollo social. Ello implica pensar en la propia definición de Estado que se quiere. Resulta innegable que las condiciones que dieron cabida al Estado desarrollista mexicano son imposibles de reproducir y, ciertamente, poco deseables, en la medida en que estuvo basado en un profundo espíritu antidemocrático y autoritario. El gobierno foxista promocionó que su política como sustentada en el cambio de las viejas formas de manejar la esfera pública. Al menos en materia de desarrollo social esto parece no ser tan cierto. La falta de una crítica al modelo de desarrollo económico está presente como lo estuvo en los últimos gobiernos posrevolucionarios que le antecedieron. La creencia en que la pobreza es el resultado de la incapacidad de los individuos para enfrentar los procesos de inserción económica y social permanece, pese a que se haga más complejo el modelo de interpretación de la pobreza. La transferencia de lo que se podría llamar las políticas del Estado social hacia meras acciones de gestión pública se consolidaron con este gobierno federal, por lo que se debe esperar poco en materia de combate a la pobreza, a menos los signos de una eminente catástrofe social o el estallido social se hagan presentes, como ya sucede en algunos estados de la República.

Mientras tanto, las políticas de atención social tenderán a convertirse en redundantes si se sigue llevando la discusión sobre la pobreza en términos de políticas públicas sin considerar la necesidad de involucrar el tema del Estado como eje central de la discusión. Sin duda, esto tiene que ver con la rearticulación de la estructura de

poder de la sociedad mexicana, tendiente a transformar el carácter social de los problemas —como el de la pobreza— en asuntos individuales, rompiendo así los lazos de sociabilidad que tienden a generar problemas colectivos. El Estado, desde esta perspectiva, queda sumido a un elemento correctivo, despojado de su carácter de mecanismo articulador y mediador de los intereses individuales y colectivos del que fuera baluarte durante buena parte del siglo pasado. La reflexión sobre la pobreza pasa, de esta forma e inevitablemente, a repensar el papel del Estado. No existe cohesión social sin protección social. Y ésta no puede venir de las políticas aisladas o integrales de combate a la pobreza, de la filantropía o del desarrollo social comunitario; se requiere necesariamente que pase por la institución estatal, la cual está a cargo de garantizar la pertenencia de todos a una misma sociedad, respetando siempre las diferencias de sus integrantes.

El Estado, en este sentido, requiere una redefinición de su rol como institución social, y ello implica concebirlo no como un ente abstracto, sino como un constructo social. Dejar detrás el papel al que se ha sido sumido el Estado en México requiere una transformación de la relación de fuerzas en su interior, y ello sólo puede ser llevado a cabo si los actores y sujetos sociales reconocen en él la instancia a través de la cual una comunidad moderna se representa y define sus opciones fundamentales. De esta manera, se tendría que ponderar, en una primera instancia, el carácter profundamente pernicioso de las actuales políticas desarrollo económico, definidas en gran medida como las causantes de los procesos de degradación social que llevan a la pobreza. Si bien es cierto que la atención a la salud, la educación y la generación de empleos es necesaria, esto no resulta suficiente si no se transforman las actuales condiciones de crecimiento económico. Es cierto que la definición de una nueva política al interior de los Estado-nación resulta difícil bajo las condiciones globales de la economía y que por tanto será muy difícil creer que se pueda reconstituir el equilibrio conflictivo de las décadas inmediatas a

la posguerra. Pero también es cierto que hoy más que nunca el escenario del Estado se constituye en la única institución de la sociedad contemporánea que estaría en posibilidades de articular un proyecto de desarrollo social compartido. Ello representa una transformación política importante, no sólo en México sino en la región latinoamericana, y quizás de la misma dimensión e importancia que las llamadas transiciones democráticas en décadas pasadas —que en algunos países no acaba por concluir—, pues representa la necesidad de consolidar una añeja idea de democracia que no se reduce a la de la mera democracia parlamentaria.

REFERENCIAS

- Agier, M. (1999) *L'invention de la ville; banlieues, townships, invasions et favelas* (Amsterdam: Ed. des Archives contemporaines).
- Bayat, A. (2000) "From «dangerous classes» to «quiet rebels»", *International Sociology*. Vol. 15, No. 3; 533-557.

- Bayat, Asef (1997) *Street politics: poor people's movements in Iran* (Nueva York: Columbia University Press).
- Barczak, M. (2001) "Representation by consultation? The rise of direct democracy in Latin America", *Latin American Politics and Society*. Vol. 43, Nº. 3; 37-59.
- Blanco, J. (1992) "El círculo de la pobreza" en *Nexos*, (México) Nº. 175..
- Boltvinik, J. (2003) "Evaluaciones light del Oportunidades", en *La Jornada* (México), 25 de abril.
- Boltvinik, J. (2001a) "La pobreza en Chiapas", en *La Jornada* (México) 9 de marzo..
- Boltvinik, J. (2001b) "La evolución heterogénea de la pobreza en México 1970-1995", en José María Tortosa (coord.) *Pobreza y perspectiva de género* (Barcelona: Icaria).
- Boltvinik, J. y Fernando Cortés (2000) *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?* (México: Universidad Iberoamericana).
- Calderón M. A. (1998) "Explicaciones de la caída del ahorro privado en México desde tres perspectivas" en *Documentos de Trabajo* Nº. 5. (México: Centro de Estudios Económicos/El Colegio de México).
- Calva, J. L. (1994) *Empleo y distribución del ingreso* (México: Fundación Konrad Adenauer de Cooperación Internacional).
- Body-Gendrot, S., Nicole Le G. y M. Herrou (1998) *Mission sur les violences urbaines*. (París: IHESI/La Documentation Française).
- Castel R. (1995a) *Les métamorphoses de la question sociale* (París: Gallimard).
- Castel R. (1995b) "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso", *Archipiélago*. Nº 21; 27-36.
- Castel, R. (2000). "The roads to disaffiliation: insecure work and vulnerable relationship", *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 24, Nº. 3; 519-535.
- Castells, M. (1971) *Problemas de investigación en sociología urbana* (México: Siglo XXI).
- De la Garza, Enrique (1988). *Ascenso y crisis del Estado social autoritario* (México: El Colegio de México).
- De la Garza, Enrique y Alfonso Bouzas (1998) "La flexibilidad del trabajo en México: una visión actualizada", documento presentado en la *International Working Group on Subnational Economic Governance in Latin America and Southern Europe* (Nueva York: Columbia University).
- Dubet F. (2000) *Les inégalités multipliées* (París: Éditions de l'aube).

- Esquivel, G. (1999a) "Convergencia regional en México, 1940-1995" en Documentos de Trabajo N° 9. (México: Centro de Estudios Económicos/El Colegio de México).
- Esquivel, G. (1999b) "Gasto en educación y desarrollo regional: una evaluación inicial del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal" en Documentos de Trabajo N° 6 (México: Centro de Estudios Económicos/El Colegio de México).
- Fassin, D. (1996) « Exclusion, underclass, marginalidad: figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux Etats-Unis et Amérique Latin », Revue Française de Sociologie. Vol. 37; 37-75.
- Fuentes O. (1989) "Cuatro facetas del sistema educativo que nos legó el sexenio de la crisis", La Jornada (México) 6 de enero.
- Gans, H. (1996) "From «Underclass» to «Undercaste»: some observations about the future of the post-industrial economy and its major victims", Enzo Mingione (Ed) Urban poverty and the underclass (Inglaterra: Blackwell).
- Gans, Herbert (1997) "Uses and misuses of concepts in American social science research: variations on Loïc Wacquant's theme of «three pernicious premises in the study of the American ghetto»", en International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 221 N° 3; 504-507.
- Gollás, M. (1994) "México 1994. Una economía sin inflación, sin igualdad y sin crecimiento" en Documentos de Trabajo N° 11. (México: Centro de Estudios Económicos/El Colegio de México).
- Guevara, G. (1991) "México, un país de reprobados" en Nexos. (México) N°. 162.
- Guevara G. (1992) La catástrofe silenciosa (México: Fondo de Cultura Económica).
- Hansen D. R. (1980) La política del desarrollo mexicano. (México: Siglo XXI).
- Hardoy E. J. y Satterthwaite D. (1987) La ciudad legal y la ciudad ilegal. (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/IIMAD/IIIEED-América Latina).
- Lewis, O. (1961) Antropología de la pobreza. Cinco familias (México:Fondo de Cultura Económica).
- Lomnitz, L. (1975) Cómo sobreviven los marginados (México: Siglo XXI).
- Mauceri, P. (1997) "Return of the caudillo: autocratic democracy in Peru" en Third World Quarterly Vol. 18, N° 5; 899-911.
- Mingione, E. (1993) Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado (Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social).

- Molinar J. y Weldon J. (1994) "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales" en *Estudios Sociológicos*, Vol. 12, N° 34; 155-181.
- Montaño, Jorge (1976) *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos* (México: Siglo XXI).
- Montesinos, Rafael (1992) "Empresarios en Brasil y México. Un ensayo sobre el neoliberalismo en América Latina" en *Sociológica*. Año 7, N° 19; 159-187.
- Morell, A. (2001) *La legitimación social de la pobreza* (Barcelona: Anthropos).
- Myrdal, G. (1944) *American dilemma: the Negro problem and the modern democracy* (Nueva York: Harper and Brothers).
- Pastor, M. y Wise C. (1997) "State policy, distribution and neoliberal reform in Mexico" en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 29, N° 2; 419-457.
- Poder Ejecutivo Federal (2001) *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006* (México).
- Poder Ejecutivo Federal. (2001) *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (México).
- Power J. T. (1998) "Brazilian politicians and neoliberalism: mapping support for the Cardoso reforms, 1995-1997" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 40, N° 4; 51-72.
- Ramos, C. (2000) "Sin gozar de cabal salud" en *Enfoque* (México) 20 de agosto.
- Roberts M. K. (1996) "Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America: the Peruvian case" en *World Politics*, Vol. 48, N° 1; 82-116.
- Secretaría de Desarrollo Social (2003) *Resumen Ejecutivo de la Evaluación Externa de Oportunidades, 2002* (México).
- Shicheng, X. (2002) "El proceso de la modernización y los cambios del modelo político y económico en México", Leopoldo Zea y Henán Taboada (comp.) *Frontera y globalización*. (México: Fondo de Cultura Económico).
- Silva, E. (1999) "How to nurture a democracy" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 41, N° 3; 147-158.
- Silver, H. (1994) "Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas" en *Revista Internacional del Trabajo*. Vol. 113, N°. 5-6; 531-578.
- Székely, M. (1994) "Cambios en la pobreza y la desigualdad en México durante el proceso de ajuste y estabilización" en *Documentos de Trabajo N° 1*.(México: Centro de Estudios Económicos/El Colegio de México).

- Székely, M. (1995) "Economic liberalization, poverty and income distribution in Mexico" en Documentos de Trabajo N° 3 (México: Centro de Estudios Económicos/El Colegio de México).
- Urzúa, C. (1993) "Tax reform and macroeconomic policy in Mexico" en Documentos de Trabajo N° 10 (México: Centro de Estudios Económicos/El Colegio de México).
- Vélez-Ibañez, Carlos (1991) *La política de lucha y resistencia: procesos y cambios culturales en el México central urbano 1969-1974* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Vite Pérez, Miguel Ángel (2001) *Qué solos están los pobres. Neoliberalismo y urbanización popular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México* (México: Plaza y Valdes).
- Wacquant, L. (1999) *Les prisons de la misère* (París: Raisons d'agir).
- Wacquant, L. (1997) "Three pernicious premises in the study of the American ghetto" en *International Journal of Urban and Regional Research* Vol. 221 N° 3; 341-353.
- Ward, P. (1993) "Social welfare policy and political opening in Mexico" en *Journal of Latin American Studies*. Vol. 25, No° 3; 613-628.
- Warman, A. (1989) "Persistencia de la pobreza" en *Nexos*. (México) N° 135.
- Weylan, K. (1998) "Swallowing the bitter pill. Sources of popular support for neoliberal reform in Latin America" en *Comparative Political Studies*, Vol. 31, N° 5; 439-568.
- Wieviorka, M. (1997) « Culture, société et démocratie » en Wieviorka, Michel (coord.) *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat* (París: La Découverte).
- Wilson, J. W. (1991) "Studying inner-city social dislocations: the challenge of public research" en *American Sociological Review*, Vol. 56, N° 1; 1-14.
- Zukin, Sharon (1995) *The cultures of cities* (Massachusetts: Blackwell/Cambridge).

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA
WALTER BELIK
MAYA TAKAGI*

LOS DESAFÍOS DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL BRASIL

INTRODUCCIÓN¹

Cuando se debate el problema del hambre en el Brasil existe una gran divergencia de opiniones, pero todos convienen en que no es posible eliminar el hambre esperando que aumenten los ingresos y que sean mejor distribuidos. El número de personas en situaciones de riesgo en el Brasil es muy elevado y no ha estado disminuyendo al ritmo recomendado por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996. Puede comprobarse que la tarea de cumplir ese compromiso ha avanzado muy poco. Ello se debe a que se ha hecho poco en los últimos años para combatir las consecuencias, y principalmente las causas, del hambre en el país.

* Graciano da Silva es Profesor del Instituto de Economía de Unicamp y actual Ministro extraordinario da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Ministro Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre). Walter Belik es Profesor y miembro del personal docente del Instituto de Economía de Unicamp. Maya Takagi sigue un curso de doctorado en Desarrollo Agrícola, Espacio y Medio Ambiente en el Instituto de Economía de Unicamp.

¹ Este texto es una versión revisada y actualizada del trabajo titulado “O que o Brasil pode fazer para combater a fome” (Lo que el Brasil puede hacer para combatir el hambre), presentado en el Seminario Internacional “Combating Hunger and Rural Poverty” (La lucha contra el hambre y la pobreza rural), celebrado en el Instituto de Economía de Unicamp, los días 2 y 3 de abril de 2003.

Los datos presentados por el Projeto Fome Zero (Proyecto Hambre Cero) (www.icidadania.org.br) demuestran que hubo un aumento en los niveles de vulnerabilidad al hambre en el período de 1995 a 2001, especialmente en las zonas metropolitanas. Esto se ha debido fundamentalmente al aumento en los niveles de pobreza y desempleo y al bajo nivel de salarios. En consecuencia, aunque la pobreza está firmemente concentrada en la región septentrional (en la que vive el 50% de los pobres), ha aumentado en casi todas las regiones metropolitanas (a un ritmo medio del 2,6% al año de 1995 a 2001) e incluso más en las regiones más ricas y más industrializadas como el Gran São Paulo y otras capitales en el Sur².

El objetivo de este capítulo es contribuir al debate sobre los programas para combatir el hambre en Brasil. En la actualidad, entre las diversas iniciativas posibles para combatir el hambre, se analizan tres alternativas fundamentales, que no son necesariamente mutuamente excluyentes: programas para la transferencia de ingresos en forma de dinero; programas para proporcionar alimentos en sí; y programas para la transferencia de ingresos específicamente para la compra de alimentos. Nos proponemos analizar la eficacia de esas alternativas. En la primera parte del capítulo tratamos de mostrar que la simple distribución de ingresos, que no esté acompañada de mecanismos que modifiquen la estructura social, económica y política que genera las desigualdades, no produce resultados ni a mediano ni a largo plazo. A continuación, evaluamos la importancia y el impacto de los programas de ingresos mínimos, y de los programas que tratan específicamente acerca de la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre. Por último, analizamos algunas políticas locales que se han aplicado por todo Brasil en el decenio de 1990, y presentamos lo que consideramos que son las ventajas de la propuesta del “Programa Hambre Cero” que ya está en ejecución y que utiliza tarjetas para la compra de alimentos. Finalmente, presentaremos algunas conclusiones sobre el tema.

LA CONTROVERSIA SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

Durante siglos, los especialistas de las ciencias sociales y los economistas en particular, han tratado de investigar la relación entre las variables de la movilidad social y los ingresos individuales. En 1887, el economista italiano Vilfredo Pareto (1848-1923) creía que había descubierto una “ley económica” similar a las leyes físicas universales según la cual la distribución de la riqueza en las sociedades humanas tendía a ajustarse a una curva, que Pareto estableció independientemente de la organización económica, social o política de esas sociedades. Para apoyar su tesis, estudió las estadísticas de varios países en diversos períodos (Inglaterra, Prusia y Sajonia en el siglo XIX; Florencia en el período del Renacimiento; el Perú a fines del siglo XVIII; Basilea en el período medieval, etc.), y siempre obtuvo buenos ajustes a su curva³.

² Véase Del Grossi, Graziano da Silva y Takagi (2001).

³ La curva de Pareto ha sido utilizada en otras esferas ajenas a la distribución del ingreso personal, como en el estudio de la distribución de las empresas según su capital, sus ventas o el número de empleados, y el ajuste obtenido ha sido satisfactorio. Por ejemplo, véase Steindl, J. (1965).

El alcance de las conclusiones a que llegó Pareto a partir de esas comparaciones empíricas lo llevó a creer que todos los intentos de reducir la injusticia en la distribución de los ingresos nacionales estaban a priori condenados al fracaso, porque “la ley natural de la distribución de los ingresos” en cualesquiera condiciones, seguiría la distribución que él había establecido.

Sin embargo, cuando Lange (1967: 151 a 169), el influyente economista polaco, aplicó la curva de Pareto a la distribución de los ingresos de todos los trabajadores y empleados en Polonia, comprobó que una distribución normal logarítmica se ajustaba mejor a los datos. Además, dado que la distribución de los salarios en los años 1956 a 1959 era similar a una distribución normal logarítmica, llegó a la conclusión de que los ingresos de grupos sociales homogéneos se distribuyen según una curva normal simple o una curva normal logarítmica, como era lógico esperar.

Si centramos la atención en los casos en que la ley de Pareto se aplica satisfactoriamente (distribución de esclavos en relación con sus amos; de las empresas en relación con su capital, sus ventas o el número de empleados; de las personas según el resultado de sus exámenes de matemáticas, etc.), veremos que en todos la posición relativa ocupada por un amo de esclavos, una firma o un estudiante de matemáticas depende de una acumulación a priori de determinada cantidad de esclavos, de capital o de conocimientos de matemáticas. El progreso futuro (aumento en la cantidad de esclavos, de capital o de conocimientos de matemáticas) es más fácil para los amos, las empresas o las personas que ya han adquirido la mayor cantidad. Esto es comprensible, porque sin dudas, cuanto más alto sea el ingreso de una propiedad, más fácil será aumentar ese ingreso.

Generalizando, podemos llegar a la conclusión de que la ley de Pareto no es una característica de todas las sociedades humanas, sino de sistemas sociales (o actividades humanas) en que la riqueza acumulada (o el conocimiento acumulado) hace posible controlar el trabajo que crea nueva riqueza.

Bronfenbrenner (1971: 54), un autor muy conocido de tendencia neoclásica, presentó un ejemplo algebraico de un producto de matrices cuyo resultado “ilustra la teoría popular de que, si todos nosotros comenzáramos mañana siendo iguales, en muy pocos años tendríamos exactamente la misma cantidad de desigualdades que tenemos hoy”. Supongamos que tenemos un vector en el que todos los individuos que reciben ingresos se dividen en grupos (los ricos, los acomodados y los pobres, por ejemplo) y que se mantiene constante la matriz de transición que contiene las probabilidades de que un individuo que ocupa un grupo de ingresos en un tiempo t pase a otro grupo en un tiempo $t+1$: es posible demostrar que, bajo determinadas condiciones, el resultado final de multiplicaciones sucesivas es independiente de la distribución inicial. La ilustración del autor se basa en dos distribuciones diferentes, una que refleja perfecta igualdad y la otra, total desigualdad, para mostrar que con el paso del tiempo (representado por el número de multiplicaciones) nos acercamos a una distribución única. En otras palabras, aunque comencemos con distribuciones completamente diferentes, si la matriz de transición se mantiene constante, llegamos al mismo resultado después de determinado lapso.

Consideramos que este resultado del ejemplo algebraico de Bronfenbrenner tiene por lo menos, dos implicaciones importantes para una mejor interpretación del debate acerca de los factores que determinan los cambios en la distribución de los ingresos en la sociedad. La primera tiene que ver con la forma de mejorar el perfil de la distribución. La experiencia de numerosos países confirma que: si solamente se hace la redistribución de los ingresos, entonces el efecto se diluye rápidamente debido a los gastos inaplazables (ya sean en alimentos o en bienes no duraderos) de los grupos de bajos ingresos, que hace regresar esos ingresos a las manos de los grupos de nivel superior que poseen las industrias de alimentos y bienes no duraderos. Por tanto, no son los ingresos lo que hay que redistribuir, sino más bien los factores que generan esas corrientes de ingresos. Entre esos factores están los medios de producción⁴, que generan una distribución concentrada de ingresos tan pronto su propiedad se concentra en manos de unos pocos.

También es cierto que los cambios a corto plazo en la distribución de los ingresos pueden ser resultado de las modificaciones en el equilibrio de las fuerzas políticas, independientemente de la redistribución de la propiedad de los factores de la producción. En el contexto brasileño, el aumento reciente de los salarios, especialmente del salario mínimo, proporciona un buen ejemplo de esto. Pero la estabilidad por sí sola no puede garantizar la permanencia de esas conquistas en el largo plazo, como se vio, por ejemplo, con el agotamiento del Plan Cruzado en 1987, después de haber provocado en 1986 el único movimiento de todo el decenio para reducir la concentración de ingresos.

La segunda implicación se relaciona con las condiciones que determinan la estabilidad de una distribución dada de ingresos. Las determinantes de una distribución de ingresos pueden ser consideradas oportunidades para el movimiento entre las clases, o más bien como la movilidad vertical en la actual estructura social. Esa movilidad, en nuestra opinión, no es nada más que una consecuencia de las relaciones de producción existentes y de la distribución de bienes dentro de una sociedad. En otras palabras: si no se alteran las condiciones que en un período producen —y sobre todo, reproducen— las desigualdades entre las personas, los cambios en la distribución de los ingresos no serán de larga duración.

LAS POLÍTICAS DE INGRESOS MÍNIMOS

Según Marcon (1998), el debate acerca de las propuestas para un programa de ingresos mínimos comenzó en el Brasil en el decenio de 1970, con el trabajo de Antônio Maria da Silveira y Roberto Mangabeira Unger.

El debate se intensificó a principios del decenio de 1990, con la aprobación de la ley que establecía el Programa de Garantía de Renda Mínima (Programa de garantía de ingreso mínimo) elaborada por Eduardo Suplicy en 1991. Después de eso, diversos

⁴ También debemos considerar las modificaciones que resultan de las alteraciones que se pueden producir en la calidad del factor trabajo debido, por ejemplo, a la educación.

municipios comenzaron a aplicar programas de este tipo, a menudo asociándolos con condiciones impuestas a las familias, como la frecuencia de asistencia a clases de los niños en edad escolar⁵. Posteriormente, el Gobierno Federal adoptó medidas de esa índole como política principal para combatir la pobreza y el hambre⁶. Hoy en día esas medidas responden a las necesidades de más de ocho millones de niños. En 2001 y 2002 se añadieron los programas “Auxílio-gas” (Asistencia para la compra de gas para cocinar), para la erradicación del trabajo infantil (PETI), “Bolsa-renda” (Subsidio de apoyo a los ingresos) y “Bolsa-alimentação” (Subsidio para la compra de alimentos). Esos programas han sustituido la distribución de las “Cestas básicas” (paquetes de alimentos destinados a responder a las necesidades de alimentos básicos de la familia durante un mes). Recientemente todos esos programas de transferencia de efectivo se integraron en el programa Bolsa-Família (Subsidio familiar), puesto en marcha en octubre de 2003, que unificaba los principales programas de transferencia de ingresos del Gobierno Federal.

De hecho, los programas para compensar los bajos ingresos obtenidos en el mercado de trabajo han existido en el mundo desarrollado durante decenios. Diversos autores (Lavinias y Varsano 1997; Lavinias 1998; Souza y Fonseca 1997) han identificado el origen de esas políticas de ingreso mínimo en la incorporación del “Estado de bienestar” en los países desarrollados, como por ejemplo en Dinamarca en 1933; en los Estados Unidos en 1935⁷; en Inglaterra en 1948; en Alemania en 1961; y en Holanda en 1963. Según Lavinias y Varsano (1997), la característica básica de los planes de asistencia social europeos era la adopción de un ingreso mínimo garantizado como ingreso complementario dentro de un sistema general de protección social, que servía de una especie de “red final de seguridad”. De acuerdo con esos autores, actualmente existe cierto cuestionamiento del concepto de las políticas de ingreso mínimo que da lugar a tres posiciones distintas sobre la cuestión. Una defiende la garantía de un ingreso de subsistencia universal e incondicional, es decir, que no imponga condiciones a los beneficiarios en cuanto a sus normas educacionales o el alcance de su búsqueda de un lugar en el mercado de trabajo. El argumento es que una parte de la sociedad no puede lograr vivir de su trabajo en las sociedades capitalistas actuales y debe ser compensada dando a todos un nivel mínimo.

Una segunda posición considera que si el ingreso universal es incondicional, podría acelerar el proceso de informalización y degradación del trabajo, y recaería un

5 Obsérvese que en la versión del programa de salario mínimo asociado con la “Bolsa-escola” (subsídio escolar) hay por lo menos, un intento de modificar los parámetros de movilidad social mediante la educación de los pobres que, de tener éxito, podría conducir en el largo plazo a una (pequeña) alteración de la matriz de transición social, dado que la ayuda se limita a la educación primaria formal, que en la actualidad tiende a ser universal. Es decir, por lo menos estaría equiparando las condiciones iniciales de los niños pobres en cuanto a la educación primaria, manteniendo constantes los restantes elementos de la matriz.

6 Como resultado del Proyecto del Diputado Nelson Marchezan, aprobado por la Cámara de Diputados en 1995.

7 La Asistencia a las Familias con Hijos a Cargo (AFDC) fue establecida en 1935 mediante la Ley de Seguridad Social.

gran peso sobre los gastos públicos. En otras palabras, ello implicaría que todos los trabajadores tendrían un “ingreso básico”, asegurado por el Estado, lo que reduciría los niveles de salarios pagados por el sector privado. Una de las consecuencias sería la supresión del rol orientador del salario mínimo como referencia para los niveles mínimos de vida de los trabajadores.

Una tercera opinión considera que un ingreso mínimo tiene efectos limitados en cuanto a los objetivos de combatir la pobreza y la desigualdad. Para quienes sostienen esta posición, es más importante universalizar los derechos y la protección social en todos los frentes: trabajo, vivienda, salud, seguridad social y educación.

Lavinias (1998) destaca el hecho de que los programas de ingreso mínimo de los países desarrollados como Alemania y Francia son servicios adicionales añadidos a otros ya garantizados dentro de sistemas amplios, complejos y universales de protección social, encaminados a combatir la pobreza en sus nuevas formas (exclusión social como resultado del desempleo, apoyo a las familias monoparentales encabezadas por mujeres, ancianos sin protección social, y desempleados durante un largo período).

En países como Argentina y el Brasil, donde la exclusión es permanente para un gran número de personas, consideramos que se requiere una amplia red de protección social, y que las medidas en esa dirección no se pueden reducir a un programa de ingreso mínimo. Así mismo, no es posible, en nombre de la eficiencia, escoger solamente políticas focalizadas en “los más pobres de los pobres” y dejar a la enorme masa de los menos pobres sin ninguna forma de beneficio.

El hecho es que un número importante de municipios brasileños ha comenzado a adoptar programas de ingreso mínimo condicional, fundamentalmente los vinculados a la frecuencia de asistencia de los niños a la escuela. Algunos han añadido otros requisitos, como la necesidad de buscar programas de capacitación con facilidades para proporcionar acceso al microcrédito. Una revisión de la bibliografía de los programas que se aplican actualmente ha permitido comprobar que son evaluados positivamente en relación con la lucha contra el trabajo infantil y el aumento en la frecuencia de la asistencia de los niños a la escuela. También tienen la ventaja de estar muy focalizados en la parte de la población que tiene los ingresos más bajos (o que carece de ingresos). Por otra parte, se ha evaluado negativamente, la posibilidad de que esos programas municipales puedan servir a la población, especialmente a los adultos, en una escala más amplia.

En Campinas, el programa innovador que fue aplicado a partir de febrero de 1995, inicialmente benefició a 1.982 familias y hasta alrededor de 2.500 en 2002. En el Distrito Federal, el programa “Bolsa Familiar para Educação” (Subsidio familiar para la educación) benefició a 25.680 familias y 50.673 niños, pero fue desactivado cuando el nuevo gobierno del Distrito Federal asumió el poder en 2002. En Blumenau, en agosto de 2001 el programa benefició a 244 familias, o 1.378 personas. En Belo Horizonte, de 12.722 familias que solicitaban sumarse al programa, iniciado en septiembre de 1995, sólo 1.625 habían recibido los beneficios en junio de 1998 (Bittar y otros, sin fecha). En Victoria, donde el programa se inició en marzo de 1996, las familias beneficiadas fueron 169 (Lavinias, 1998). Cabe mencionar también

los programas en Salvador y Ribeirão Preto, donde un número limitado de familias fueron beneficiadas.

Souza y Fonseca (1997), luego de evaluar el programa de Campinas, aseguran que los problemas principales con que tropezaron esos programas son la dificultad para establecer criterios a fin de seleccionar a las familias; los mecanismos para desvincular a los beneficiarios a fin de evitar la dependencia; y los períodos de validez de los beneficios.

Ramos (1994), por su parte, señaló algunas limitaciones del programa nacional de ingreso mínimo propuesto por el Gobierno Federal, entre ellas: a) el problema de verificar las declaraciones de ingresos de los trabajadores informales, dado que la mayoría de ellos están en el mercado informal de trabajo, y b) la recomendación, en su opinión, innecesaria de que se desactivaran los componentes de la política social compensatoria, como los programas de seguro social. Ramos también afirma que el argumento a favor de la soberanía del consumidor, una de las principales justificaciones utilizadas por los defensores del programa, debe aplicarse con cuidado. En determinadas esferas, como la salud y la educación, la conducta de los individuos no puede estar guiada exclusivamente por sus preferencias personales.

Cabe recordar que la idea —tan apreciada por el liberalismo económico— de que el ciudadano sabe como asignar sus recursos mejor que el Estado, presupone un conocimiento perfecto de las alternativas disponibles y sus implicaciones⁸. En lo tocante al hambre, es obvio que no puede establecerse la garantía de un nivel adecuado de alimento basándose únicamente en la información o la propaganda de la industria alimentaria.

Pueden añadirse otras críticas a la propuesta de utilizar los programas de ingreso mínimo como sustitutos de los programas para combatir el hambre: la transferencia de pequeñas sumas de ingresos no garantiza ni las condiciones mínimas para la supervivencia ni los medios para que las familias superen su condición de pobreza o de vulnerabilidad al hambre; la mayoría de los programas excluye a las familias cuyos niños no asisten a la escuela, o que no tienen niños en edad escolar.

LA NECESIDAD DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y PARA COMBATIR EL HAMBRE

¿Por qué defendemos la necesidad de políticas específicas para combatir el hambre en el Brasil? A continuación presentamos un conjunto de motivaciones que serán tratadas en más detalle en la sección posterior:

Determinados programas pueden hacer tomar conciencia a las personas de que el “derecho a la alimentación” es uno de los derechos humanos funda-

8 Según Graeff (“Marchezan e a Bolsa-escola” – Folha de São Paulo, 24/02/02), los programas de ingreso mínimo del tipo del impuesto negativo sobre la renta defendido por Milton Friedman, uno de los gurús del liberalismo económico, presupone que “cada persona pobre conoce mejor lo que le conviene; es mejor darle dinero de modo que pueda gastarlo como mejor considere, que darlo a una burocracia estatal corrompible y despilfarradora. En otras palabras, se puede poner fin a la pobreza garantizando que cada pobre tenga un ingreso mínimo que le permita participar en el mercado como consumidor. Yo lo dudo.”

mentales. La facilitación de alimentos deja de ser considerada una tarea de caridad, o de ser utilizada con fines políticos, como ocurre todavía muy frecuentemente, y comienza a entenderse que es un deber del Estado garantizar ese derecho.

Asociar la recepción de un suplemento del salario con la compra de alimentos condiciona a las familias a la “obligación” de alimentarse mejor. La investigación realizada entre grupos de familias en Goiania que participaban en el programa estatal “Renda Cidadã” (Ingreso de los ciudadanos)⁹ demuestra que las familias estaban orgullosas de poder mostrar que habían gastado el dinero en artículos alimentarios incluidos en la “canasta básica” y no en productos superfluos.

Los estudios demuestran que los programas como el norteamericano de cupones para la compra de alimentos dan por resultado que el consumo de nutrientes por los beneficiarios directos sea de tres a siete veces mayor que con los programas que transfieren ingresos en forma de dinero (Ohls y Beebout 1993).

Condicionar la posibilidad de recibir un beneficio a su uso exclusivo para la compra de alimentos también hace más fácil la retirada del programa, que en los que se proporcionan ingresos en forma de dinero. En la medida en que la familia va comprendiendo gradualmente que puede comprar alimentos con sus propios recursos, es más fácil que acepte su retirada del programa, que si ello implicara una reducción en ingresos monetarios, que podrían tener otros usos.

En Brasil, las experiencias en mayor escala con el uso de la ayuda directa para combatir el hambre fueron las del programa de leche del decenio de 1980 y del programa de canastas básicas PRODEA, sustituido recientemente por el programa de la “Bolsa-alimentação” (subsidio para la alimentación). Hagamos un breve análisis del resultado de esos programas.

“O tíquete do Sarney” (El ticket de Sarney), creado en 1986 y que funcionó hasta 1991, fue uno de los pocos ejemplos brasileños del uso de cupones para la compra de alimentos. El programa se proponía distribuir un litro de leche a los niños hasta los 7 años de edad pertenecientes a familias que ganaran no más del doble del salario mínimo. El objetivo general era beneficiar a alrededor de 10 millones de niños mediante la distribución en gran escala de tickets que eran canjeados por el producto en los establecimientos comerciales. Según un documento de evaluación de políticas sociales del Ministério da Previdência e Assistência Social (Ministerio de Seguridad

⁹ Aunque así se denomina, el programa no tiene nada que ver con la propuesta del mismo nombre presentada recientemente por el Senador Eduardo Suplicy, que requiere el pago de un ingreso monetario a todos los brasileños, independientemente de sus ingresos.

Social y Asistencia Social) (MPAS/CEPAL 1989), el programa de leche fue uno de los logros más notables en el marco de los programas nutricionales. Los tickets eran distribuidos directamente a los beneficiarios por organismos de la comunidad. Los comerciantes utilizaban los tickets para pagar a los procesadores de la leche quienes por su parte los canjeaban por dinero en el Banco de Brasil haciendo un depósito. Los tickets salían directamente de la casa impresora para el sistema postal, que luego los distribuía a las diversas oficinas de correos en los municipios en que se estaba aplicando el programa.

En esos lugares se registraban las organizaciones comunitarias existentes, como las asociaciones de residentes, organizaciones religiosas, sindicatos, clubes de servicios, etc., y cada organización seleccionaba a las familias participantes; las organizaciones estaban obligadas a inscribirse en los órganos de asistencia social con que habían trabajado, o a tener el reconocimiento de dichos órganos. Los tickets se entregaban en las reuniones mensuales organizadas para estimular el debate sobre temas como la comida y la salud, la vacunación, los huertos comunitarios, los planes de trabajo comunitario, etc.

El programa se extendió con enorme facilidad: en poco menos de un año, para septiembre de 1987, ya había prestado servicio a casi cinco millones de beneficiarios y 15.110 asociaciones registradas. Según el informe de evaluación, los fraudes eran extremadamente raros en relación con el tamaño de la operación, y eran fácilmente identificables. Por otra parte, evaluaciones posteriores mostraron graves problemas de desvío de recursos y corrupción en la administración de esa iniciativa.

Si analizamos los resultados del programa, vemos que se aplicó en una escala extremadamente amplia. Hubo un aumento notable en la demanda de leche (20,4% de aumento en la producción entre 1996 y 2000), con un aumento en el consumo per cápita de 94 litros a 109 litros por año en el mismo período. Cabe señalar que esta fue quizás la primera experiencia en la aplicación de políticas cuyos objetivos habían sido definidos por las demandas de la población. Otro hecho interesante es que no se creó ningún nuevo canal comercial, ni se distribuyeron alimentos en sí. En lugar de ello, se creó una moneda de “uso controlado” para responder a necesidades específicas, uniendo los dos polos de la oferta y la demanda. En pocas palabras, una política típicamente keynesiana para la generación de demanda.

Por otra parte, el programa de canastas básicas fue elaborado originalmente por el Gobierno de Collor (1990-1991) bajo el nombre de “Gente da Gente” (Gente de la Gente o Gente como Nosotros), y más tarde se extendió como el Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Programa de distribución de emergencia de alimentos), basado en el uso de existencias públicas de alimentos en peligro de descomposición.

Desde su aplicación en 1993, se sugirieron modificaciones al programa para diferenciar sus componentes básicos de asistencia (suministro en casos de emergencia como sequías, inundaciones, etc.) de sus posibilidades como estimulante del desarrollo en zonas tradicionalmente necesitadas. El programa fue atacado y debilitado en los períodos en que no hubo ninguna crisis social grave, y se fortaleció en los momentos

en que las crisis empeoraron (desempleo, sequías, inundaciones, etc.) o cuando aparecieron otros intereses, como durante las campañas electorales.

A fines del año 2000, el Gobierno Federal eliminó los fondos para PRODEA del presupuesto para 2001. La justificación oficial fue que el carácter asistencial del programa no contribuía a combatir la pobreza en el país. Además, se planteó que la distribución de canastas de alimentos producidos en otra parte no contribuía a la economía local porque reducía el volumen de compras en los pequeños negocios del municipio.

Es interesante señalar que, aunque creado como un programa de emergencia, la distribución de las “canastas básicas” se hizo famosa por su uso con fines electorales. Por ejemplo, en 1998, un año de elecciones generales, se distribuyeron 30 millones de canastas; casi el doble que en el año 2000, época culminante del programa (según el editorial del *Folha de São Paulo* del 28 de noviembre de 2000).

Las críticas por la eliminación del programa aparecieron en diversos frentes. Flavio Valente, de la ONG Agora (Ahora) (escribiendo en el *Folha de São Paulo* del 2 de diciembre de 2000), señaló que desde 1994 el Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Concejo Nacional de Seguridad Alimentaria) había presentado propuestas para la revisión del programa orientadas a una mayor interacción con la comunidad local en relación con la distribución de las canastas. Ésta se basaría en la labor comunitaria, la capacitación de los beneficiarios, y la descentralización de la compra de las canastas, con miras a promover el desarrollo local sostenible; pero como señalaba Valente, los coordinadores del programa no habían adoptado ninguna de las propuestas. Otra repercusión negativa de la eliminación de la canasta básica se observó en los negocios agrícolas en pequeña escala, debido a la desactivación de las casas de farinha (pequeños talleres para el procesamiento de la harina de yuca) y la caída de los precios de los productos consumidos por la población pobre.

En nuestra opinión, la eliminación de un programa social no puede justificarse demostrando que sólo llega al público destinatario en una medida limitada. Debe tratarse de corregir sus deficiencias de modo que llegue efectivamente al público destinatario, o de sustituirlo con un programa más amplio. La distribución de las canastas básicas no debe ser el programa principal (ni el único) para combatir el hambre en el país, pero puede servir al objetivo concreto de ayudar a las familias necesitadas en situaciones de emergencia que se consideren transitorias. Además, como propugna la FAO, es fundamental que el mantenimiento de un programa se organice en torno al mantenimiento de reservas para la seguridad alimentaria, a fin de responder a dichas emergencias (inundaciones y sequías, por ejemplo).

En los Estados Unidos, el programa de cupones para alimentos –más tarde transformados en tarjetas magnéticas– parecía ser una alternativa más fácil de organizar que otros programas para el suministro de productos comestibles en especie que habían aparecido en el decenio de 1930, como vía para reducir el exceso de reservas de alimentos. La alternativa de los cupones se consideró extremadamente eficaz en comparación con el suministro de bienes en especie, porque era más práctico para los beneficiarios y eliminaba el problema de transporte y el carácter percedero de los

alimentos. El programa fue ampliamente aceptado y en 13 años se extendió de 0,4 millones de personas atendidas en 1964, a 2,9 millones en 1969. En 1971 llegó a los 9,4 millones de personas y a 16,3 millones en 1975. Actualmente en los Estados Unidos, el programa de cupones para alimentos todavía complementa el consumo alimentario de más de 18 millones de personas al mes. En una evaluación reciente se consideró que el programa de cupones (o tarjetas) para alimentos era el único programa de ayuda alimentaria que cumplía simultáneamente dos condiciones de eficiencia económica consideradas fundamentales: es contra-cíclico, aumentando su cobertura cuando la economía está en recesión, y reduciéndola en épocas de expansión; y llega a la mayor proporción de familias pobres, por lo cual puede ser considerado masivo en escala y que no obstante, conserva un buen grado de focalización (Rossi 1998).

En algunas experiencias brasileñas, como la desarrollada en Goiás y descrita más adelante, ocurrió un proceso similar. El programa estatal para la distribución de “canastas básicas” fue sustituido por el de “ingresos para los ciudadanos” que entrega a las familias registradas un valor monetario mediante una tarjeta magnética que sólo puede ser utilizada para comprar productos comestibles y gas para cocinar. Este programa tiene una enorme aceptación por parte de los beneficiarios.

En ese contexto, nos parece que el desarrollo de un programa de este tipo de transferencia condicionada de ingresos podría producir una enorme ganancia en la lucha contra el hambre pese a la oposición en algunas zonas. El programa puede fomentar las economías locales mediante el sector del comercio, y orientar a sus beneficiarios para que procuren trabajo y capacitación técnica, así como mantener a sus hijos en la escuela.

EVALUACIÓN DE EXPERIENCIAS LOCALES

Las experiencias locales recientes han sido muy útiles para comprender cómo podía funcionar en el Brasil un programa para la transferencia de ingresos. Conviene destacar dos programas puestos en marcha recientemente: el “Cheque-ciudadano” (cheque del ciudadano), en Río de Janeiro, y el programa “Renda cidadã” (ingresos de los ciudadanos) del estado de Goiás.

EL “CHEQUE-CIDADÃO”

El “cheque del ciudadano” es un ejemplo de cómo la sociedad civil puede colaborar para reducir el problema del hambre mediante donaciones. Aunque no hay incentivo fiscal para beneficiar a quienes hacen las donaciones, diversas cadenas de supermercados en Río de Janeiro están distribuyendo vales para hacer compras por valor de 100,00 reales a familias necesitadas previamente registradas. Los vales le permiten a quienes los reciben tener acceso a productos comestibles y de limpieza, mientras que la compra de cigarrillos o de bebidas alcohólicas está prohibida. El único requisito vinculado a la recepción de los vales es que los jefes de las familias seleccionadas deben tener a sus hijos en la escuela y mantener actualizadas las tarjetas de vacunación de esos niños.

El programa fue puesto en marcha en 1999 por el gobierno del Estado de Río de Janeiro en asociación con la ASSERJ (Associação dos Supermercados do Rio

de Janeiro) (Asociación de Supermercados de Río de Janeiro), con la distribución, en aquel momento, de 10.000 cheques. Aunque el programa no incluye ningún tipo de beneficio fiscal, ya es posible detectar un aumento en las ventas de los supermercados que participan en el programa. La cadena de Supermercados Sendas, por ejemplo, informa un aumento en las ventas del 1% al 2% debido al aumento en las compras de los beneficiados, o debido al mayor flujo de clientes en sus establecimientos.

Las evaluaciones realizadas por Lobato (2000) indican que para mediados del 2000 el programa beneficiaba a 27.500 familias, y el objetivo era llegar a 40.000 familias para fines de ese año. Se han señalado diversos problemas en la ejecución del programa, el principal ha sido su naturaleza clientelística. Aunque las familias deben registrarse ante dirigentes civiles o religiosos locales, no hay control o verificación cruzada de la información. En consecuencia, el derecho a recibir los cheques se ha convertido en un privilegio exclusivo de los miembros o visitantes frecuentes de determinados templos religiosos o partidos políticos. Otra crítica es que el programa se proponía exclusivamente permitir a los supermercados de las zonas más pobres disuadir a los protagonistas de los saqueos o manifestaciones de violencia que se produjeron en esos establecimientos a fines del decenio de 1990. Según esas críticas, el programa es más una política “de buena vecindad” que un programa social para combatir el hambre.

EL PROGRAMA “RENDA CIDADÁ” [INGRESOS DE LOS CIUDADANOS] DE GOIÁS

Este programa fue desarrollado por el gobierno del estado de Goiás a partir de noviembre del 2000 con el fin de sustituir el programa estatal para la distribución de “canastas básicas”. Las familias son remitidas al programa por los Concejos Municipales, constituidos generalmente por voluntarios y miembros de la Secretaria de Trabalho e Cidadania (Secretaría del trabajo y la ciudadanía) de la Prefectura, quienes hacen una selección sobre la base de un ingreso familiar no superior al salario mínimo y dos años de residencia en el estado.

El funcionamiento del programa prevé que a cada familia seleccionada de Goiás se le entregue una tarjeta magnética con la cual tiene derecho a extraer determinada suma del banco cada mes, siempre que presente los comprobantes aprobados de sus gastos en comestibles y gas para cocinar hasta el límite autorizado. No está autorizada la compra de bebidas alcohólicas, bebidas efervescentes ni cigarrillos.

Si la persona encargada de hacerlo no presenta recibos durante tres meses, se saca a la familia del programa. Asimismo, las familias deben presentar las tarjetas de vacunación de sus hijos menores de 7 años, y el registro de asistencia escolar de los hijos de entre 7 y 14 años de edad.

El límite del beneficio, para las familias sin hijos de hasta 6 años de edad, es de 36,00 reales (20% del salario mínimo) y de 60,00 reales para las familias con al menos un hijo de hasta 6 años de edad. Además de esto, las familias están exentas de pagar los recibos del agua y la electricidad, siempre que éstos no excedan determinados niveles de consumo. La aceptación del programa es enorme, ya que en el pasado

las familias se quejaban de la incomodidad y la humillación de tener que “pasar por las calles” con la “canasta básica” sobre sus cabezas, sin mencionar la mala calidad de los alimentos que ésta contenía.

El programa beneficia actualmente a 138.000 familias de un total estimado de 300.000 familias en el estado con un ingreso inferior al salario mínimo, y cuenta con 610 guarderías que prestan servicios a 53.000 personas con un gasto administrativo muy bajo. El presupuesto del programa para 2002 es de 102 millones de reales, unos ocho millones por mes. Según una entrevista con el superintendente del Programa, el gasto de funcionamiento, más el gasto administrativo de llevar las cuentas bancarias y los gastos con el servicio postal, se elevan aproximadamente al 4% del gasto total¹⁰.

La mayor repercusión comprobada hasta la fecha ha sido el aumento en las sumas recaudadas por concepto de impuestos. Al inicio del programa, se recaudaban 120 millones de reales del ICMS en productos comestibles en el estado en su conjunto. Esa cifra aumentó a 240 millones de reales, sin necesidad de recurrir a una política agresiva de incrementar el impuesto sobre la renta, aunque no todo el aumento puede atribuirse exclusivamente al programa.

HACIA LA COORDINACIÓN DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIR EL HAMBRE

Las causas del hambre son estructurales, y continuarán produciendo exclusión social. Por tanto, es necesario promover la coordinación efectiva de las políticas estructurales con políticas específicas y políticas locales para la lucha contra el hambre. Entre las políticas estructurales defendidas, pueden destacarse las políticas para la generación de empleo e ingresos; el aumento del salario mínimo actual; la realización de una extensa reforma agraria de modo que la estructura de la propiedad de la tierra en el país sea más equitativa; la expansión del sistema de seguridad social a fin de incluir a las personas ocupadas en el sector informal del trabajo (como ya se ha hecho para las familias rurales); y una política agrícola que proporcione incentivos a la agricultura familiar. Todo esto presupone un nuevo modelo de desarrollo que favorezca nuevas formas de estimular el crecimiento del país y la generación de empleo.

En relación con las políticas específicas, las que existen actualmente son consideradas insatisfactorias. Los programas para la distribución de canastas básicas deberían sustituirse por la aplicación de un extenso programa de transferencia de ingresos para la compra de artículos comestibles, en forma de un programa de tarjetas para alimentos, de modo que esos recursos adicionales puedan ser utilizados en los supermercados, las ferias y los almacenes para la compra de artículos comestibles. Esta propuesta se basa en los siguientes supuestos:

¹⁰ En términos administrativos, el programa norteamericano de cupones para alimentos también presentó grandes ventajas en comparación con otros programas. Su costo, dividido a la mitad entre los estados y la Unión, varió entre el 5,8% y el 12,1% en 2001. En Jamaica, donde también ha sido adoptado el programa desde 1984, el gasto administrativo es del 9% del total, debido al empleo de la amplia red de salud pública existente, de la cual son remitidas las familias para su inscripción.

1) El programa de tarjetas para la compra de alimentos puede vincularse fácilmente a las principales políticas estructurales para combatir la miseria, que son parte del conjunto de políticas de seguridad alimentaria, dado que permiten:

a) que el consumidor pobre (esto es, el que tiene un ingreso insuficiente para comprar los productos comestibles necesarios) esté “vinculado” a la familia agrícola que está en bancarrota porque no tiene a nadie que compre su producción. En otras palabras, este programa de transferencia de ingresos permite que el esfuerzo para combatir el hambre se oriente hacia los dos polos de pobreza más grave que existen en el país hoy en día: la falta de poder adquisitivo de los pobres urbanos y la capacidad ociosa de la agricultura familiar;

b) el reestablecimiento de una política de compra institucional, en los planos estatal y municipal, sin perder el carácter descentralizado de las compras públicas de alimentos. Las prefecturas y otras instancias de gobierno pueden actuar garantizando que comprarán la cosecha de los campesinos en pequeña escala, produciendo con ello ganancias en término de los precios obtenidos, y facilitando la comercialización de la producción. Además, es posible vincular el registro de los supermercados, las tiendas de comestibles, las verdulerías y las ferías, a la obligación de dar prioridad a la compra de artículos comestibles a los productores locales, ya sea de productos frescos o de productos de las pequeñas empresas de elaboración de alimentos, que también podrían recibir incentivos. Esas posibilidades extienden enormemente la escala de las compras de los gobiernos municipales (prefecturas), y así crean un instrumento para estimular el comercio y la agricultura locales. En otras palabras, el programa de transferencias vinculadas permite crear mecanismos para estimular la producción agrícola en las ciudades pequeñas y medianas del interior reestableciendo y extendiendo el poder adquisitivo dirigido de los órganos públicos. Esto es incluso más importante si consideramos que la mitad de los verdaderamente pobres viven en ciudades pequeñas y medianas y otro 20% en las zonas rurales. Esto significa que cerca del 70% de la población que se encuentra ahora parcial o totalmente fuera del mercado de alimentos básicos, vive fuera de las regiones metropolitanas del país;

c) la tarjeta para la compra de alimentos permite vincular el beneficio que reciben las familias a diversas formas de contribución recíproca, además de las asociadas con otros programas que complementan el programa de tarjetas para alimentos. En los últimos años, los países han mostrado una tendencia creciente a adoptar programas de este tipo (conocidos como programas de segunda generación) que imponen condiciones a los beneficiarios: en cuanto a buscar trabajo, mediante una obligación de participar en programas de capacitación técnica o exigiendo que quienes no encuentren trabajo en un plazo dado (seis meses, por ejemplo), realicen trabajo comunitario (limpiando zonas públicas, o trabajando en huertos de la comunidad); garantizando la atención sanitaria básica de los niños menores de 6 años de edad; o garantizando que los niños en edad escolar asistan regularmente a la escuela¹¹. Estos

¹¹ Este es el caso del Programa Progresá, iniciado en México en 1997, y que recientemente cambió su nombre por el de “Oportunidades”.

requisitos han demostrado ser fundamentales para recrear la “ética laboral” entre los desempleados, y para evitar la tendencia de muchos a continuar buscando indefinidamente apoyo por desempleo, como una forma de supervivencia diaria.

2) La transferencia de ingresos mediante una tarjeta para la compra de alimentos es un programa complementario, ya que se basa en la idea de subsidiar el ingreso de las familias más pobres de modo que puedan alimentarse adecuadamente. El carácter complementario de las tarjetas para alimentos reporta al menos, dos grandes ventajas para la aplicación del programa:

a) este ingreso vinculado a la compra de productos comestibles puede ser utilizado como una especie de complemento de los programas existentes para combatir la pobreza, como por ejemplo los programas Bolsa escola (subsidio escolar), Bolsa alimentação (subsidio para la alimentación), seguro contra el desempleo, asistencia a las futuras madres, etc. Esto hace posible utilizar los registros existentes, evitando con ello uno de los principales problemas en cuanto al costo implícito y las dificultades operativas: tener que preparar una “lista de pobres” en un país como el Brasil, donde la pobreza tiene una dimensión y una heterogeneidad posiblemente sin precedentes en el mundo, pese a los esfuerzos desplegados para aplicar el Cadastro Único (Cadúnico) de Beneficiários de Programas Sociais (Registro único de beneficiarios de programas sociales);

b) el hecho de que la tarjeta funcione como un programa complementario reduce el rigor necesario para determinar el valor monetario que se ha de transferir a cada familia, lo que constituye una de las principales controversias de los programas de ingreso mínimo (esto es, la determinación del ingreso necesario para que cada familia en específico viva con dignidad). Como resultado de esto, por ejemplo, las familias que reciben la tarjeta para la compra de alimentos podrían distribuirse en grupos de beneficios, confirmando los aspectos no monetarios, y ser más fácilmente supervisadas las condiciones de vida, como por ejemplo: el número de hijos pequeños, la presencia de ancianos u otros que no pueden trabajar, las condiciones de la vivienda, el desempleo, la desnutrición, etc.

3) El programa de tarjetas para la compra de alimentos, como otros destinados a beneficiar a los pobres, son para prestar ayuda de carácter temporal a las familias pobres, y por esa razón están incluidos entre las políticas de emergencia. El carácter temporal de esta forma de transferencia de ingresos proviene del hecho de que está vinculado a otros programas, como el subsidio escolar o la asistencia a las futuras madres, que presuponen un período máximo durante el cual una familia dada puede recibir el beneficio, independientemente de que ese tiempo sea relativamente largo (en el caso de las futuras madres y el subsidio escolar) o sea corto (en el caso del desempleo). En los casos de familias muy pobres que requieren beneficios permanentes (especialmente aquéllas con un ingreso cercano a cero, ya sea porque no tienen miembros en edad productiva o porque tienen empleos muy inestables), las tarjetas para alimentos podrían funcionar como un complemento de los programas de ingre-

los mínimos, o de las jubilaciones de los trabajadores rurales o urbanos que trabajan como productores en pequeña escala en industrias familiares.

4) Las tarjetas para la compra de alimentos también tienen la ventaja de que pueden vincularse fácilmente a otros programas, como un complemento de los ingresos específicamente destinados a aumentar el consumo de alimentos básicos. Esto tiene implicaciones decisivas en el caso del Brasil, puesto que facilita:

a) la aplicación de un programa masivo para el mejoramiento de los ingresos que no es inflacionario, dado que el aumento en la demanda se concentra, al inicio, en un sector que tiene una capacidad ociosa reconocida: la de la agricultura familiar;

b) el ataque directo a una de las peores manifestaciones de pobreza, el hambre, que, en caso de afectar a determinados grupos de personas (niños y futuras madres, por ejemplo), puede comprometer irremediablemente el desempeño de las generaciones presentes y futuras;

c) la gran ventaja del programa es que pertenece a una categoría de programas que hacen posible combinar el carácter de emergencia de la asistencia directa a las familias más pobres con políticas sectoriales para reestructurar la economía, como la reforma agraria, la política agrícola y la generación de más y mejores empleos.

Conviene también hacer referencia a cuestiones relacionadas con el gasto administrativo de las transferencias vinculadas de ingresos. Puesto que la selección y supervisión de los beneficiarios es responsabilidad de los comités de gestión local, y puesto que sus miembros son conscientes de la situación real de todas las familias en la zona, los problemas de control se reducen enormemente. No hay un control centralizado de los gastos en Brasilia, ni tampoco hay una preocupación general con la presentación de recibos u otras pruebas de compra. La idea es que el control debe ser educativo. Su objetivo es demostrar que las familias deben responder por la forma en que se gastan las transferencias de recursos públicos. El programa no podría funcionar si el objetivo del control fuera supervisar o castigar.

Cabe señalar que, contrariamente a lo que pudiera imaginarse, el gasto de administración de los programas del tipo de ingresos mínimos para la transferencia directa de ingresos a las familias más pobres es similar al de otros programas de transferencias vinculadas de ingresos: requieren un mecanismo de control mucho más complejo debido a que necesitan estar mucho más focalizados, con registros preestablecidos y una rigurosa investigación de los ingresos de todos los miembros de las familias, así como de la evolución de esos ingresos durante el período en que están en el programa. Por ejemplo, según la investigación de Lopes (1999), el programa de ingreso mínimo de Campinas, el más antiguo del país, tiene gastos de funcionamiento del 18%. El programa tiene 26 profesionales universitarios (principalmente asistentes sociales y psicólogos) quienes realizan una "supervisión sistemática" de las 2.500 familias, como promedio, que continúan participando en el programa.

Un punto fundamental que consideramos importante destacar en relación con el costo de un programa para la transferencia vinculada de ingresos, como las tarjetas para alimentos, es que no se pueden considerar los gastos del programa sin considerar

también sus beneficios, o más bien, los efectos positivos que tiene para el país la lucha contra el hambre y la miseria. Por ejemplo, el alivio que ello entraña para el presupuesto de salud o el beneficio que la expansión de la zona cultivada para la alimentación representa para la generación de empleo y la recaudación de impuestos. Nuestros modelos muestran, por ejemplo, que de aplicarse en el Brasil, el programa de tarjetas para la compra de alimentos podría a su vez generarse un aumento en la recaudación de impuestos (ICMS y PIS/Cofins) de aproximadamente 2.500 millones de reales al año si logramos incorporar los 46 millones de pobres del país al mercado de productos básicos.

Si consideramos que esa transferencia de ingresos a las familias pobres resultaría en un aumento medio del 50% en el consumo de calorías y proteínas, la actual producción de arroz tendría que aumentar en más del 30%. En el caso del Brasil, esto significaría extender la zona cultivada en cerca de 3 millones de hectáreas, generando con ello más de 350.000 empleos en la agricultura familiar y aumentando el valor actual de la producción agrícola en alrededor de 5.000 millones de reales, lo que es más o menos la mitad del gasto anual previsto por el Proyecto Hambre Cero para la ejecución de ese programa.

CONCLUSIÓN

En este capítulo se ha tratado de analizar la diferencia entre las propuestas de distribuir solamente un pequeño ingreso monetario y las propuestas específicas de alimentos, como las tarjetas para la compra de alimentos utilizadas en el Proyecto Hambre Cero. En la primera alternativa, no hay necesariamente ningún cambio en los elementos de la matriz de transición. En otras palabras, los determinantes de la movilidad social y de la estructura económica y política que generaron las condiciones de desigualdad se mantienen tal cual. En cambio, las transferencias vinculadas de ingresos tendrían el efecto de reactivar la dinámica de la generación de empleo e ingresos en la agricultura familiar. En otras palabras, una política para combatir el hambre serviría de palanca para la reducción de la pobreza en uno de los grupos más precarios del país, ahora excluidos socialmente exactamente porque se dedican a la producción de aquello que comen los pobres, esto es, alimentos básicos.

En nuestra opinión, los programas de ingresos mínimos son más apropiados para las familias que no tienen ingresos o que son muy pobres y se encuentran en esta situación de pobreza en condiciones no transitorias (familias monoparentales encabezadas por mujeres, ancianos, desempleados o trabajadores temporales, personas sin hogar propio, etc.). Para el resto de las familias pobres, defenderíamos un programa específico para combatir el hambre en el Brasil basado en un sistema en que la transferencia de ingresos esté vinculada a la compra de alimentos.

REFERENCIAS

- Bittar, M. y otros (sin fecha) "Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Escola de B.H. Sobre las Familias Beneficiadas" (mimeo).
- Bronfenbrenner, M. (1971) *Income Distribution Theory* (Nueva York y Chicago: Aldine-Atherton).

- Del Grossi, M., Graziano da Silva, J., y Takagi, M. (2001) Evolução da Pobreza no Brasil – 1995/99 Campinas, Instituto de Economía, Discussion paper N° 104, Noviembre.
- Graeff, E. “Marchezan e a Bolsa-escola” en Folha de São Paulo, 24/02/02.
- Lavinas, L. (1998) Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras. Discussion paper N° 596 (Río de Janeiro, IPEA).
- Lavinas, L. y Varsano, R. (1997) Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza, (Texto para el Debate IPEA N° 534) (Río de Janeiro, Diciembre).
- Lange, O. (1967) Introdução à Econometria, 2da. ed. (Brasil: Fundo de Cultura Publishers).
- Lobato, D. R. (2000) “O cheque cidadão e a Bolsa-escola” en O Globo, 1º de mayo.
- Lopes, F. M. (1999) “Avaliação dos programas de transferência direta de renda: o caso do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas”. Disertación no publicada para optar por el título de Magíster (Campinas) Unicamp.
- Marcon, M. da G. (1998) Programas de Garantia de Renda Mínima. Nota técnica DEPEC – 97/01 – Separata do Boletim do Banco Central do Brasil, Febrero, págs. 93 a 106.
- MPAS/CEPAL (1989) Projeto: a Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização. Vol. III Avaliação das políticas sociais brasileiras. Brasília
- Ohls, J.C. y Beebout, H. (1993) The food stamp programme. Design, tradeoffs, policy and impacts. A Mathematical policy research study (Washington: The Urban Institute Press).
- Ramos, C. A. (1994) O Programa de Garantia de Renda Mínima, Texto para el Debate N° 357, Noviembre, Río de Janeiro: IPEA.
- Rossi, P. (1998) Feeding the Poor. Assessing Federal Food Aid (Washington: The AEI Press).
- Souza, A. M de, y Fonseca, A.M.M.da. (1997) “O debate sobre renda mínima: a experiência de Campinas”. São Paulo em Perspectiva, Vol. 11, N° 4, Octubre/ Diciembre.
- Steindl, J. (1965) “Random processes and the growth of firms: A study of the Pareto Law” (Nueva York, Hafner Publishing Company).

TARCISIO PATRICIO DE ARAÚJO

ROBERTO ALVES DE LIMA*

POLÍTICAS DE EMPLEO PÚBLICO COMO INSTRUMENTOS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN EL BRASIL

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar el papel de las políticas de empleo público aplicadas en el Brasil con el propósito de crear empleos, mitigando los efectos del desempleo, y contribuyendo así a combatir la pobreza y la desigualdad. Esas políticas recién incorporadas reconocen que las reformas institucionales seguidas desde el decenio de 1990, así como los cambios organizativos y tecnológicos que afectan la economía brasileña, incrementarían el desempleo. Los programas que aquí se analizan, que fueron definidos en el contexto de esas políticas, cuentan con el apoyo del Fondo de Asistencia de los Trabajadores (FAT).

Los objetivos del programa incluyen la creación de empleos, el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, y la reducción de la pobreza. En la mayoría de los casos, las iniciativas de políticas entrañan la participación de segmentos de la

* Tarcisio Patricio de Araújo es Profesor Asociado en el Departamento de Economía de la Universidad Federal de Pernambuco, Brasil, y Ph.D. en Economía del University College de Londres. Tiene un Doctorado en Economía de la Universidad Federal de Pernambuco. Desde 2003 ha dirigido la Coordinación de Estudios Económicos y Demográficos en el Instituto de Investigaciones Sociales/Fundación Joaquim Nabuco, Recife. Su campo de investigación se refiere a las cuestiones del mercado de trabajo, centrándose recientemente en la evaluación de políticas públicas.

Roberto Alves de Lima es Profesor Asociado en el Departamento de Economía de la Universidad Federal de Pernambuco, Brasil y Ph.D. en Economía en la misma universidad. Se especializa en la temática relacionada al mercado de trabajo, focalizándose en la evaluación de políticas públicas.

sociedad civil organizados en comisiones formales, mediante las cuales pueden contribuir a la gestión, el seguimiento y la evaluación de los programas.

En este capítulo los autores describen y analizan esos programas, tratando de determinar los límites de su alcance, y proponiendo procedimientos que pudieran contribuir al avance de esas políticas. Se destaca la relación analítica entre crecimiento económico, y riqueza y distribución de los ingresos. En el primer caso, la persistencia de un crecimiento económico bajo e insuficiente, limita la capacidad para la creación de empleos. En el segundo caso, los elementos que cristalizan las desigualdades tienden a generar pobreza en una medida que excede la capacidad de las políticas para contribuir a una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad. Subrayamos la distinción entre medidas pasivas (transferencia de ingresos) y medidas activas (políticas de capacitación y apoyo a las iniciativas de generación de empleos e ingresos), argumentando que esa distinción es necesaria para fijar los objetivos estratégicos a mediano y largo plazos. También se analiza el perfil de la red de apoyo de la sociedad civil como agente de cooperación para la ejecución del programa.

El capítulo está organizado como sigue: una breve reseña de la situación distributiva en el Brasil, señalando los factores que convierten la desigualdad social del país en un problema crónico; una descripción de las medidas para la reducción de la pobreza centradas en el mercado de trabajo; y por último, habiendo considerado los límites de esos programas de empleo, se presenta un análisis de las directrices que deberían observarse en la ejecución de las políticas para la reducción de la desigualdad y la pobreza.

FACTORES QUE CONVIERTEN LA DESIGUALDAD SOCIAL EN EL BRASIL EN UN PROBLEMA CRÓNICO

Reconocemos que una cuestión clave en el entorno socioeconómico del país radica en el aspecto distributivo: la matriz generadora de desigualdad social. Es preciso considerar siempre las raíces de la desigualdad social brasileña al elaborar las políticas y al establecer nuestras expectativas en cuanto a los resultados inmediatos de los programas sociales. El ámbito para lograr mayores resultados en la reducción de la pobreza, a un ritmo más rápido que el que se observa actualmente en el Brasil, depende de nuestra capacidad para neutralizar o eliminar los factores generadores de desigualdades en la esfera de la producción económica y los factores generadores de desigualdades en el mercado laboral, el sistema educacional y la ejecución de las políticas sociales.

La desigualdad social en el Brasil está profundamente enraizada: en las decisiones relativas a la tierra, el trabajo y las subvenciones al capital en la época colonial, la expansión del café a mediados del siglo XIX, la expansión industrial después de 1930, y en momentos estratégicos de la planificación del desarrollo industrial brasileño; en la aplicación de un modelo para las tierras agrícolas que, sin alterar la estructura de base, impidió la creación de un sector rural de propiedades pequeñas y medianas que modernizara la agricultura para propiciar grandes proyectos agrícolas orientados al mercado nacional o a las exportaciones; y en la forma no comprometida en que las élites sociales y políticas se relacionan con el Estado y los asuntos públicos.

Sobre la base de estos factores, la relación entre la desigualdad social y las crisis en el Brasil se refleja en un ritmo de crecimiento que muestra una industrialización tardía, con el estado asumiendo el papel rector para consolidar la industrialización brasileña en un plazo de 50 años. La economía brasileña, rehén de la tecnología que se originó en los países centrales que estaban ahorrando mano de obra en un contexto de abundante oferta de trabajo –sin que el Estado se lanzara a reformas estructurales básicas de carácter distributivo– mantuvo su dinamismo con un modelo esencialmente de concentración. Esto ocurrió en un contexto en que, incluso en los casos mejor planificados, prevalecieron las perspectivas a corto plazo, y los problemas de distribución siempre fueron considerados “cosa corriente” y atendidos mediante programas de asistencia compensatoria.

La imagen de las desigualdades en el Brasil asume una nueva dimensión cualitativa a partir del decenio de 1980, cuando el ciclo de crecimiento que había comenzado en el decenio de 1930 comenzó a declinar. Dos cosas se hicieron evidentes durante la prolongada crisis de estancamiento desencadenada en el decenio de 1980. Primero, que el crecimiento –con arreglo a los términos en que se medía– no erradicaba la pobreza e incluso generaba o profundizaba otros desequilibrios. Segundo, que debido a la falta de crecimiento, las tasas de desempleo relativamente elevadas y el deterioro de las relaciones laborales, así como la inflación galopante, la pobreza y la desigualdad alcanzaron un ímpetu aún mayor. Lamentablemente, esa evidencia no fue suficiente para reestructurar el modelo estatal e implantar reformas distributivas. Incluso, cuando se garantiza una estabilidad inflacionaria relativa, también es evidente –sobre la base de diversos indicadores– que la desigualdad en la distribución de los ingresos se mantiene “congelada” con un coeficiente de Gini estable cercano a 0,60 (Barros, Henriques y Mendoça 2000: 21-47). Además, en vista de las opciones de ajuste fiscal –derivadas de la vulnerabilidad económica– la pobreza y los desequilibrios sociales adquirieron una magnitud sin precedentes en el decenio de 1990. El término “excluido” no es una mera retórica. De hecho, hay más segmentos de la sociedad excluidos del proceso de crecimiento. El efecto distributivo del Plan Real¹, como resultado de la eliminación virtual del denominado “impuesto inflacionario”, decayó después de los dos primeros años de la instauración del Real (Rocha 2000: 1-21).

El aumento en los niveles de desempleo en el decenio de 1990 luego de un decenio de estancamiento en el aumento del ingreso per cápita auguraba trastornos

1 El Plan Real fue el Programa de Estabilización Económica del Brasil puesto en marcha en 1993-1994. Su aplicación incluyó tres etapas: el establecimiento de un presupuesto gubernamental equilibrado con el objetivo de eliminar la (así considerada) causa principal de la inflación brasileña; la creación de un estándar de valor estable que era denominado Unidad Real de Valor (URV), con el propósito de incorporar la elevada inflación vinculada a la antigua moneda; la emisión de ese valor estándar en forma de una nueva moneda nacional, el Real, a partir del 1º de julio de 1994. El Plan Real estaba respaldado por rigurosas políticas fiscales y monetarias y redujo la inflación del nivel de cerca del 50% por mes, a la tasa anual de alrededor del 10% en diez años de uso de la nueva moneda. En cuanto al crecimiento económico, el promedio del Brasil ha sido del 2% al año en el período de 1995 a 2003 (datos básicos tomados de www.ipea.gov.br, ipedata, “séries mais usadas”).

tecnológicos y organizativos combinados con la persistencia del insuficiente crecimiento económico. Ese proceso refleja tendencias en la economía mundial y responde a cambios recientes en la economía brasileña. En primer lugar, hay una mayor integración competitiva mundial y saltos tecnológicos acelerados en los procesos productivos impulsados por el rápido avance de la microinformática, que dan por resultado un aumento en las tasas de desempleo y en el tiempo medio de duración del desempleo. En segundo lugar, podemos ver que la apertura comercial del Brasil (en respuesta a la integración competitiva del mundo) y el precio de las políticas macroeconómicas fueron fundamentales para mantener la estabilidad monetaria relativa, particularmente después de 1998. El aumento en los niveles de desempleo y la creación de empleos predominantemente de baja calidad, sobre todo en el sector informal, explican la escala considerable de la pobreza urbana.

En general, resulta evidente que la naturaleza del desempleo hace cuestionar nuestro optimismo respecto del papel inherentemente compensatorio de las revoluciones industriales. Se pone en tela de juicio el supuesto ideal de que el aumento de la productividad económica y su capacidad de acumulación –derivadas del progreso técnico– podría crear en un plazo razonable nuevas oportunidades de empleo para compensar los puestos de trabajo eliminados en el sector industrial, en que se concentran las innovaciones tecnológicas. Actualmente, la generalidad, la velocidad y la simultaneidad del progreso técnico, sumado al bajo crecimiento económico, tienden a cristalizar situaciones de desempleo, incrementando el tiempo medio de recuperación del empleo. Por tanto, hay dos razones básicas para admitir un problema considerable en el caso del Brasil. Primero, el país está encarando un proceso de transformación acelerada que magnifica el carácter estructural y tecnológico del desempleo. Segundo, las limitaciones macroeconómicas de la economía brasileña conducen a bajos niveles de crecimiento, que no son suficientes para absorber aumentos en la PEA (proporción de la población económicamente activa, que actualmente es de alrededor de 1,5 millones de personas al año), más allá de la tasa subyacente de desempleo.

Por tanto, la interrogante crucial es esta: si el crecimiento económico, que durante más de 20 años ha estado bien por debajo del promedio histórico del período 1947-1980, fue insatisfactorio durante algunos años más (dado que a nivel de la política macroeconómica las restricciones externas de las políticas, las vicisitudes de la estabilización y las opciones ya realizadas son adversas al crecimiento), ¿cómo deberíamos responder ante el número considerable de personas desempleadas y el subsiguiente aumento de la pobreza? Una respuesta posible, pero no suficiente, es el mejoramiento de los programas de generación de empleos e ingresos (incluidos planes crediticios y de recalificación de la mano de obra para los pequeños productores urbanos y rurales) en que el Gobierno ha estado invirtiendo sumas considerables de recursos. La hipótesis de que en esos entornos socioeconómicos el sector informal debe continuar desempeñando un papel decisivo creando alternativas para la generación de ingresos, es realista. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las soluciones sociales representadas por la actividad económica informal terminan consolidando la pobreza y las situaciones de desigualdad, en lugar de representar una solución socialmente deseable.

Al recurrir a interrelaciones analíticas evidentes, que suelen pasarse por alto en la mayoría de los análisis económicos sobre los aspectos distributivos en el Brasil, debería considerarse que la distribución de oportunidades en relación con el acceso al mercado de trabajo, la escuela, la salud y la información, refleja la distribución funcional de los ingresos, es decir, la manera en que se distribuye la propiedad de bienes (tierras, capital, educación, tecnología). Esas interrelaciones se reflejan en la distribución personal de los ingresos (mediante el rendimiento del trabajo en un sentido amplio), aunque los factores específicos que pueden empeorar, mantener o mejorar el perfil distributivo operan en cada una de las esferas. En cuanto a la distribución del ingreso personal, el mercado de trabajo y el sistema educacional constituyen instituciones fundamentales tanto para la creación de desigualdades como para la distribución de oportunidades. Dada la naturaleza del problema, el mercado de trabajo y la educación representan el foco de intervención para la aplicación de políticas contra la desigualdad social y para la reducción de la pobreza. Con todo, siempre debemos recordar que el mercado de trabajo no explica totalmente las desigualdades ni la pobreza: sus determinantes básicos se encuentran dentro de las estructuras de distribución de los bienes y también en la relación entre el estado y la estructura social, es decir, dentro de las relaciones sociales de poder. Sin embargo, el mercado de trabajo revela y penaliza las desigualdades e injusticias históricamente cristalizadas en la sociedad brasileña. Por otra parte, pese al poderoso papel de la educación, es necesario tener presente que el acceso a la educación depende de la distribución de la riqueza y los ingresos, y ello se refleja en las oportunidades que tienen las diferentes clases sociales para acceder a los beneficios directos del estado (de manera “legítima” o “ilegítima”).

Indicadores recientes muestran una reducción en la proporción salario/PIB, una dimensión más amplia de desigualdad. A modo de ilustración, las estadísticas últimas muestran el contraste entre trabajo y capital en términos de la proporción del PIB que se explica por los salarios y las ganancias: en el período 1992-2002 la proporción ganancias/PIB mostró un ligero aumento del 44% al 45%, mientras que la proporción salarios/PIB disminuyó del 44% al 36%. Sin embargo, es cierto que la distribución también se afecta por la parte correspondiente al gobierno mediante impuestos y otras tasas de contribución: en el mismo período aumentó del 12% al 19% del PIB, mientras que el rendimiento en servicios públicos y políticas sociales efectivas está lejos de ser satisfactorio².

Otra forma de considerar la cuestión de la distribución en años recientes ha sido mediante la diferencia entre las recompensas acumuladas por el trabajo de una parte, y por el capital financiero de la otra. Tomando como ejemplo la región metropolitana de São Paulo, desde el decenio de 1990 la tasa media de salario real devengado (por los principales empleos de los trabajadores) se ha mantenido por debajo de su nivel en 1985. En ese decenio, la tasa aumentó muy poco después de 1994, excediendo

2 Cf. Prefeitura do Município de São Paulo, *O Ciclo da Financeirização e a Distribuição Funcional da Renda no Brasil*. São Paulo, Julio de 2003. Documento en PDF al que se puede acceder en <http://www.trabalhosprefeitura.sp.gov.br/>.

el nivel de junio de 1994 en octubre de 1996 tan sólo en el 7,4%, lo que refleja los beneficios de los dos primeros años del Plan Real. Posteriormente la tendencia ha sido claramente decreciente, llegando a 20,3% por debajo del nivel de junio de 1994 en octubre de 2002. Respecto del sistema financiero, los estudios realizados por consultores privados muestran que, de diciembre de 1994 a diciembre de 2001, las ganancias de las 30 instituciones financieras más grandes del Brasil aumentaron el 313%, esto es, se multiplicaron 4,13 veces. En el mismo período, disminuyó la carga tributaria pagada por ese sector. La razón principal de las crecientes ganancias del sistema financiero ha sido la aplicación de un régimen favorable para las operaciones cambiarias y los títulos de deuda pública, así como la recaudación de contribuciones por las cuentas de los depositarios en general⁴. Los datos sobre las tendencias del salario medio son consecuentes con la “congelación” de los indicadores de la desigualdad en la distribución de los ingresos por concepto de trabajo, lo que suele atraer más la atención. La información sobre las ganancias de los negocios, particularmente los del sistema financiero –algo que se relaciona con la distribución funcional de los ingresos– ya no refleja las estadísticas usuales de la distribución de los ingresos por concepto de trabajo, salvo marginalmente por la vía de los salarios de los ejecutivos empleados en el sector, bajo el supuesto de que podrían beneficiarse con la distribución de las ganancias, fundamentalmente en las firmas financieras. Esa información sugiere que hay una transferencia notable de ganancias (de los trabajadores en general a otros segmentos de la sociedad) al sector financiero, dentro del marco de una dependencia creciente del Estado del capital financiero.

El resultado general de las tendencias históricas y recientes es que la desigualdad y la pobreza son aspectos recurrentes de la realidad brasileña, magnificadas por la desigualdad regional, otro desequilibrio heredado por la formación económica y social brasileña.

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO PÚBLICO

Dentro del actual contexto brasileño, dado el lugar que ocupa el mercado laboral en el centro de las desigualdades sociales, los programas sociales focalizados en la generación de empleo e ingresos –fundamentos para la inclusión social– se vuelven importantes en el análisis de las políticas de reducción de la pobreza y de la calificación de la fuerza de trabajo. A fin de analizar estos programas, es útil hacer una distinción entre políticas pasivas y políticas activas. Las primeras están directamente dirigidas a los segmentos más pobres a través de la transferencia de ingresos (por ejemplo, la Prestación por Desempleo y el Préstamo Escolar). Las últimas están dirigidas a proyectos de

3 Fuente: www.ipea.gov.br ('ipeadata', séries mais usadas"; consultada el 15 de diciembre de 2002). Cabe señalar que, aunque los datos se refieren al mercado metropolitano de trabajo de Sao Paulo, durante todo el año 2002 el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) publicó información que muestra una disminución considerable en el salario real medio en la región urbana del Brasil desde 1996.

4 Cf. *Jornal do Brasil*, números del 21 de noviembre de 2001 (Economía, pág. 14) y del 1º de diciembre de 2001.

generación de empleos y de calificación profesional (por ejemplo, PROGER/Programa de Generación de Empleos e Ingresos, PROEMPREGO y PLANFOR-Programa Nacional de Capacitación Laboral).

Sobre la base de esas distinciones, consideramos que, después que se establece a escala nacional un programa basado en políticas pasivas, es preciso fijar sus objetivos para plazos determinados. Esto es útil en el sentido de que las políticas y las acciones definidas en el marco de un proyecto de desarrollo nacional deben seguir una directriz básica que, además de procurar el crecimiento económico, debe orientarse también a reducir las desigualdades, ampliar los mercados y responder a las necesidades básicas de la población. Esto significa que si las políticas pasivas ganan creciente relevancia con el tiempo, ello se deberá al hecho de que el modelo de crecimiento de las políticas y los programas relacionados con otros sectores socioeconómicos están fallando en sus objetivos básicos.

Debe entenderse que la tarea de eliminar la exclusión social en el Brasil no puede ser responsabilidad exclusiva de los programas sociales existentes o de las nuevas iniciativas que se analizan, sobre la base de políticas pasivas, entre las cuales se incluye la distribución de fondos a las familias pobres para comprar alimentos. Es necesario enfrentar los factores que generan desigualdad y pobreza en la dimensión global de todas las políticas públicas, así como en términos del modelo de desarrollo como tal. Lo que queda, en cualquier caso, incluso bajo el supuesto de un modelo de desarrollo que efectivamente encare o neutralice los factores que generan pobreza y desigualdad, es que es preciso que los programas sociales se ejecuten de manera que maximicen los resultados y minimicen o eliminen el despilfarro de recursos. Para esto se requiere la integración de diversas políticas y medidas impuestas, aún en los programas relacionados con la esfera económica de producción y distribución (es necesario proporcionar una lógica mínima a los distintos, y a veces contradictorios, programas sociales en las diversas esferas del Gobierno); y la consolidación de metodologías de supervisión y evaluación de los programas sociales, incluida la ejecución de estudios longitudinales, particularmente de los programas que entrañan una gran cantidad de recursos.

Una vez que se han considerado los límites de las actuales políticas públicas para combatir la pobreza, se hará énfasis en los principales programas orientados al empleo y los ingresos (a los cuales se les ha asignado una cantidad considerable de recursos), puesto que su ejecución planificada podría contribuir a minimizar los efectos de la exclusión social en el Brasil. Esos programas incluyen las siguientes esferas: capacitación laboral –PLANFOR; apoyo a la generación de empleo e ingresos– PROGER, PRONAF (Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar), y PROEMPREGO.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS

La siguiente es una síntesis de las características claves de los programas que se consideran, destacando los aspectos más estrechamente relacionados con el núcleo de nuestro análisis.

Según los términos establecidos por CODEFAT (Concejo Deliberativo del Fondo de Asistencia de los Trabajadores) y el Ministerio de Trabajo y Empleo, el objetivo de

PLANFOR es garantizar la continuidad de la formación profesional en curso dentro del marco de la denominada Política Pública de Trabajo e Ingresos (PPTR), contribuyendo a reducir el desempleo y el subempleo de las PEA; combatir la pobreza y la desigualdad social; y aumentar la productividad, la calidad y la competitividad del sector productivo.

CODEFAT afirma que el objetivo global de PLANFOR es crear, a mediano y largo plazo, “suficiente oferta de formación profesional para calificar por lo menos el 20% de las PEA cada año”. Este objetivo se relaciona con el grupo de más de 15 años de edad. El 7% sería financiado por FAT y el 13% por otros fondos públicos y privados ya existentes o creados especialmente con ese fin.

PLANFOR se impone mediante dos mecanismos fundamentales: por medio de dos acuerdos firmados entre las Secretarías de Trabajo y MTb/SEFOR, los Planes Estatales de Calificación se aplican bajo la coordinación de las secretarías de trabajo en cooperación con las comisiones municipales de empleo (órganos colegiados tripartitas y para la solución de controversias laborales); asociaciones mediante acuerdos, términos de cooperación técnica y declaraciones de intención con toda la red de formación profesional del país, que comprende los sistemas públicos de enseñanza técnica, las universidades públicas y privadas, los Sistemas “S” (SENAI/SESI, SENAC/SESC, SENAR, SENAT/SEST y SEBRAE)⁵, los sindicatos de trabajadores, las ONG, la enseñanza profesional gratuita, las escuelas y las fundaciones comerciales.

En cuanto a la ejecución de los programas, se deben tener presente las siguientes especificaciones de las metas y los destinatarios de PLANFOR.

El objetivo de alcanzar anualmente el 7% de las PEA mediante los recursos del FAT representa más de cinco millones de personas en el país según las cifras del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE). Ello genera una presión cuantitativa sobre las administraciones estatales que hace más difícil realizar la ejecución del Plan Estatal de Calificación. La deficiencia se resuelve de varias formas: inflando las cifras registradas de estudiantes mediante un conteo múltiple (la misma persona se computa como un estudiante nuevo en cada curso o módulo en que se inscriba), también mediante conferencias y cursos cortos para un gran número de personas, entre otras prácticas.

Hay incongruencia entre la meta de incrementar la productividad, la calidad y la competitividad del sector de la producción, y la definición de los destinatarios, es decir, los grupos socialmente vulnerables. De hecho, esos grupos tienen bajos niveles de asistencia a la escuela y, por tanto, una capacidad relativa inferior para asimilar con rapidez conocimientos profesionales concretos. Es evidente que esos segmentos de la población no pueden permanecer excluidos socialmente y debe ayudárseles mediante acciones que fomenten el procesamiento de los conocimientos básicos que los preparen para tareas pro-

5 SENAI –Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial; SESI –Servicio Social de la Industria; SENAC –Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial; SESC –Servicio Nacional de Comercio; SENAR –Servicio Nacional de Aprendizaje Rural; SENAT –Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte; SEST –Servicio Social del Transporte; SEBRAE –Servicio Brasileño de Apoyo a las Empresas Pequeñas y Microempresas. El sistema “S” es financiado con una contribución del 3% de la nómina de sueldos de las sociedades.

fesionales concretas, lo que requiere un tiempo adecuado en el marco del sistema escolar convencional (incluida la enseñanza complementaria).

PROGRAMAS DE GENERACIÓN DE EMPLEOS E INGRESOS

Sin dudas, las políticas de generación de empleos públicos en el Brasil asumen actualmente una dimensión y un carácter sin precedentes. Sus antecedentes pueden remontarse al decenio de 1980 cuando la primera gran recesión sacudió la economía brasileña (1981-1983) y las tasas de desempleo urbano se elevaron vertiginosamente. Se produjo un acalorado debate acerca de papel activo o pasivo del gobierno en la elaboración y exigencia del cumplimiento de las políticas de empleo público que resultaron, en 1986, en la aplicación de la prestación por desempleo. Esto representa el marco dentro del cual se produjeron debates más recientes que dieron por resultado el surgimiento del Plan Real (1993-1994), seguido por una acelerada apertura del mercado y políticas macroeconómicas asociadas a la búsqueda de una mayor integración del país en el mercado internacional.

En este contexto, el Gobierno consideró que el Plan Real y la búsqueda de mayor competitividad en el escenario internacional entrañarían una baja capacidad de creación de empleos, y por tanto aplicó un amplio conjunto de programas de generación de empleos e ingresos, financiados todos por FAT. Entre esos programas se incluyen el sistema PROGER, que comprende el Proger Urbano, el Proger Rural y PRONAF; así como PROEMPREGO, PROTRABALHO, PCPP (Programa de Crédito Popular Productivo), y la línea de apoyo FINEP, orientada a racionalizar las acciones (incorporación de innovaciones, reestructuración productiva, capacitación para la competitividad, mejoramiento de la calidad de los productos y servicios, capacitación tecnológica y desarrollo). El recién instituido FAT Habitación asigna recursos a las clases medias para financiar la compra de bienes raíces. Todos esos programas están destinados a apoyar medidas para la generación de empleos e ingresos mediante líneas especiales de crédito, con el objetivo estratégico de llegar a los sectores con poco o ningún acceso al sistema financiero (PROGER, PRONAF y PCPP). Los segmentos destinatarios comprenden: empresas pequeñas y microempresas, asociaciones cooperativas, formas asociativas de producción, e iniciativas de producción típicas de la economía informal; profesionales independientes, recién graduados, trabajadores por cuenta propia, prestadores de servicios en general y artesanos (Proger Urbano); actividades en pequeña escala y mini actividades rurales, incluidas la pesca, la extracción vegetal y la piscicultura (Proger Rural). PRONAF está dirigido al agricultor y su familia, incluidos los que participan en la reforma agraria. PROEMPREGO (I, II y III) está centrado en “el sector estratégico”, y abarca “el transporte colectivo para las masas, el saneamiento ambiental, la infraestructura turística, y la infraestructura orientada al mejoramiento de la competitividad del país y la reactivación de los subsectores industriales de las regiones con problemas de desempleo”, así como “la salud, la educación, el mejoramiento de la administración de los impuestos municipales y los ‘proyectos integrados multisectoriales’, el comercio y los servicios, la energía, las telecomunicaciones, la infraestruc-

tura vial y la construcción naval, las empresas pequeñas y medianas, y la actividad de exportación” (MTE 2002:9).

Todos estos programas se basan en el crédito y están encaminados a la generación de empleos e ingresos. Los recursos se asignan mediante agentes financieros (Banco del Brasil, Northeast Bank, CAIXA y BNDES), y con tasas equivalentes a la tasa de interés a largo plazo⁶ (TJLP) más hasta un 6% anual.

Los recursos de todos los programas de empleo del país basados en el crédito y descritos brevemente aquí, incluido el FINEP, suman en total, los siguientes valores año tras año desde el inicio de su ejecución (en millones de reales): 1995 – 757,16; 1996 – 4.185,36; 1997 – 4.071,89; 1998 – 3.637,98; 1999 – 4.218,41; 2000 – 5.846,24; 2001 – 4.654,94. Por tanto, el valor total llega a 27.400 millones de reales en el período 1995-2001 (MTE 2002).

La anterior información confirma dos afirmaciones. Primero, que la gama de programas orientados a la generación de empleos e ingresos es amplia, y abarca los sectores más diversos de la actividad comercial. Segundo, que el volumen de recursos aplicados es considerable. Cabe señalar que estas inversiones se realizan dentro del marco de una política de empleo e ingresos. De este modo, algún tipo de planificación indicativa de esos gastos en el nivel local podría resultar útil a los fines de una estrategia social y de desarrollo. En este sentido, de PROEMPREGO I a PROEMPREGO II se realizaron importantes cambios en la asignación de los recursos, reduciendo sustancialmente su aplicación en el transporte colectivo para las masas y el saneamiento ambiental, mientras que el sector de las telecomunicaciones (que había sido seleccionado para la privatización, pese a tener una capacidad relativamente baja para la creación de empleos) absorbió cerca de un tercio de los recursos aplicados en PROEMPREGO II.

Por último, es importante señalar que esos recursos se utilizaron sin poner en práctica ningún mecanismo o metodología de asesoramiento, seguimiento o evaluación de las repercusiones. En consecuencia, no existe ninguna evaluación precisa de los efectos que esos gastos han tenido en cuanto a creación de empleos y generación de ingresos.

RESTRICCIONES DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO Y DIRECTRICES PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

En esta parte final del capítulo se ofrece un análisis crítico de los programas de empleo y se revisan algunas propuestas presentadas a lo largo del texto, añadiendo otras relacionadas con las limitaciones y posibilidades de las políticas públicas orientadas al mercado de trabajo. La descripción de los programas de empleo ha puesto de relieve la existencia de un núcleo común que puede ser identificado como ‘la creación de empleos y el mejoramiento del nivel de vida de las personas en la lucha contra

⁶ La tasa de interés a largo plazo (TJLP) es uno de los parámetros de la política monetaria del Brasil, ajustada trimestralmente por el Banco Central. Actualmente se ha fijado a 9,75% anual (abril-junio 2004) (fuente: <http://www.bndes.gov.br/produtos/custos/juros/tjlp.asp>).

la pobreza y la desigualdad' añadiendo una ambiciosa tarea a esos programas. La importancia estratégica y el alcance de esas políticas exigen un examen crítico de los programas, lo que sólo puede presentarse aquí de forma resumida debido a limitaciones de espacio.

En primer lugar, debemos admitir que, incluso si la eficacia de esas políticas fuera óptima, no podría asignárseles la tarea de crear empleos al nivel que sería necesario para contrarrestar la falta de dinamismo económico del país. Esa tarea depende del crecimiento económico sobre bases diferentes a lo que ha estado ocurriendo durante los últimos veinte años.

Un segundo aspecto tiene que ver con el diseño institucional de PROGER (Urbano, Rural, PRONAF), que supone un fuerte apoyo de una sociedad civil con un grado razonable de organización. Según las normas institucionales de PROGER, la Comisión Estatal y las Comisiones Municipales de Empleo, que encarnan mecanismos tripartitas para la solución de controversias y están integradas por delegados del gobierno, los trabajadores y los empleadores, desempeñan un papel vital en la asignación (i.e. filtración de la demanda), supervisión y vigilancia de esos recursos. En el caso de PRONAF, esa función la deben desempeñar los concejos municipales para el desarrollo rural, que también tienen una estructura tripartita. Los gobiernos estatales deben alentar, fomentar y reforzar la creación y consolidación de esas comisiones y concejos además de vigilar la ejecución y evaluación del impacto social de los programas. Mediante PLANFOR, la red de comisiones de empleo tiene una función similar a la que debe desempeñar en el marco del sistema PROGER.

Lo que debió apoyar el programa –el control social basado en una sociedad civil organizada– terminó siendo una debilidad, dada la fragilidad de la red de control basada en la sociedad civil y el hecho de que la consolidación de una red de esa índole depende de una función activa por parte del gobierno estatal y la rama ejecutiva municipal. Por tanto, toda la iniciativa para la creación y el funcionamiento de comisiones depende de esos niveles de administración estatal y municipal que están más expuestos a las demandas provenientes de diversas élites políticas. Todo proceso judicial y burocrático para la creación y normalización de las comisiones municipales comienza en la secretaría estatal de empleo de cada Unidad de la Federación relacionada con la comisión estatal de empleo, aunque el grado de interacción entre esos dos niveles depende enormemente de la iniciativa de la primera. Además, las comisiones establecidas reflejan la debilidad de la organización de la sociedad civil y, en cierta medida, el fortalecimiento de esa organización se ha visto afectado por la multiplicidad de concejos de la sociedad civil. La motivación de la población para participar en las reuniones es muy baja, y los alcaldes tienen un margen razonable para maniobrar en el establecimiento de las comisiones, impidiendo a menudo que los adversarios políticos locales estén representados. El proceso de capacitación para las comisiones –descrito en los planes estatales de calificación que constituyen la red de capacitación de PLANFOR– no ha producido resultados satisfactorios, teniendo en cuenta las dificultades prácticas con que ha tropezado el programa así como las deficiencias y el carácter episódico de las comisiones.

Las evidencias directas reunidas durante una investigación primaria realizada en la Universidad Federal de Pernambuco y en IBASE indican las insuficiencias del sistema municipal de comisiones, ya que la demanda de recursos para los proyectos era manejada básicamente por el propio agente financiero. Por tanto, la falta de un trabajo efectivo por parte de las comisiones de la sociedad civil, y la ausencia de un plan de acción, hacen que el agente financiero sea el responsable de las decisiones relativas al proyecto contraviniendo el diseño institucional establecido por CODEFAT. En este contexto, hay margen para la mediación política de las élites locales en la reasignación de los fondos.

La heterogeneidad de los destinatarios constituye otra dificultad, dada la inflexibilidad usual de la red institucional para las facilidades crediticias. La intención de llegar a un ámbito muy diverso (pequeñas empresas urbanas y rurales, microempresas y agentes de producción en el sector informal) subraya la importancia de abordar las empresas formales que absorben la mayoría de los recursos. Es importante ofrecer una definición más clara de los objetivos de cada programa, distinguiendo diferentes fines (empresas pequeñas y microempresas con un potencial de crecimiento, y los segmentos más desaventajados del sector informal) consecuentes con normas diferenciadas y, por consiguiente, realizando una reformulación de los procedimientos que adoptarán los agentes financieros.

En el caso concreto de PRONAF, la dificultad consiste en modificar la financiación de la agricultura familiar, de modo que en lugar de apoyar los niveles de producción de supervivencia por parte de los pequeños agricultores, se creen las bases para el desarrollo sostenible en las tierras de labranza. Según las pautas actuales, en la mayoría de los estados predomina la financiación de los cultivos tradicionales sin contribuciones en materia de capacitación y asistencia técnica.

En el sector urbano, la sostenibilidad no se la logrado con los empleos financiados, y los resultados dan cuenta de dos empleos por proyecto. En el sector rural, el crédito ha contribuido a apoyar determinadas ocupaciones. En cuanto a PROEMPLEO, la ausencia de evaluaciones no permite tener una idea acerca de la creación de nuevos empleos.

En relación con PLANFOR, teniendo en cuenta lo que ya se ha dicho, recomendamos lo siguiente: ajustar a la realidad el costo medio por estudiante; ofrecer capacitación permanente a las comisiones de empleo, facilitando y organizando los recursos provenientes de los fondos estatales y municipales; consolidar foros locales para debatir la política estatal de empleo público, incluidos representantes de los obreros y de las empresas, las asociaciones de vecinos, las ONG, las universidades y otras instituciones de investigación, y comisiones de empleo; pedir cooperación a las instituciones de investigación acerca de la manera de promover la integración entre la política de calificación profesional y otras políticas del mercado laboral; hacer que los programas sean más realistas en cuanto a lo que hacen y que estén más prácticamente orientados a las exigencias de datos e información para PLANFOR, a fin de producir estadísticas más fiables acerca del número real de personas calificadas para asegurar una mayor rapidez y eficacia del sistema de evaluación del programa; vincular las

calificaciones básicas con calificaciones concretas, como recomienda PLANFOR en lugar de mantener un conjunto aislado de cursos, lo que ha sido fuente de derroche e ineficacia.

También debe señalarse que la red de control social prevista para el sistema PROGER/PRONAF/PLANFOR y el sistema de evaluación para el programa de calificación profesional podría tener contrapartes en otros programas, particularmente en PROEMPLEO, dada la importancia estratégica de este último y el monto considerable de recursos que se le han asignado. Sin duda, una red de esa índole no debe ser burocrática ni demasiado amplia, debido a la heterogeneidad de los proyectos que reciben apoyo. Con todo, es posible avanzar al menos en dos frentes: la producción de datos, su divulgación y estudios empíricos sistemáticos de los proyectos en determinadas esferas, para estimar el número de empleos creados, realizados por institutos de investigación autónomos e independientes (universidades u otras instituciones).

En resumen, pese a los progresos asociados al monto considerable de recursos para el sector del empleo, todavía es preciso resolver algunos problemas: las deficiencias de la red de control social, la falta de integración de políticas y programas, la inercia burocrática, la resistencia a los cambios por parte de los propios actores institucionales, la limitada creación de empleos permanentes y la insuficiente calificación profesional.

En cuanto al rechazo a los cambios por parte de los propios participantes en las iniciativas sociales, podemos señalar ejemplos de ONG que participan en la red social de algunos programas y en el sector de la producción de asociaciones cooperativas. Algunas ONG han sido creadas dentro del marco de PLANFOR, y por consiguiente dependen de los recursos financieros recaudados para la capacitación profesional. Para otros, esos programas se convierten en su principal fuente de fondos. Esos fondos también resultan importantes para los sindicatos de trabajadores (fundamentalmente la Trade Union Force y la Confederación Única de Trabajadores), así como para los gobiernos estatales. En este contexto, todos tienden a oponer resistencia a los cambios que pudieran afectar la asignación de recursos. Además, en vista de las presiones para alcanzar las metas, las entidades ejecutivas (ONG y otras instituciones) tienden a incrementar los objetivos y el presupuesto proyectados a fin de maximizar el volumen de recursos obtenidos. En el caso de las asociaciones cooperativas, muchas son creadas para atraer recursos de PROGER (Urbano y Rural), y después de un cierto tiempo desaparecen. En esos casos, particularmente en la zona del nordeste, no hay constancia de que los préstamos hayan sido recuperados por los agentes financieros, ni de que esos hechos hayan sido administrativamente investigados. Los únicos datos registrados demuestran que los agentes financieros suspendieron las operaciones con las asociaciones cooperativas y que, en algunos casos, los recursos pueden haber sido utilizados para fines no productivos, aunque esos casos son más difíciles de probar empíricamente. Por otra parte, no se han realizado investigaciones empíricas adecuadas para evaluar los proyectos de asociación cooperativa apoyados por PROGER. Aún no se ha realizado ni siquiera la evaluación del número de empleos creados gracias al apoyo proporcionado al sector.

Estos problemas subrayan los obstáculos con que podría tropezarse en las experiencias diversas de las iniciativas sociales encaminadas a reducir la desigualdad y la pobreza bajo la bandera de la 'participación de la sociedad civil' y la 'asociación', expresiones éstas que son ampliamente utilizadas en la documentación oficial de PLANFOR y en las resoluciones de CODEFAT. Cabe señalar que diversas iniciativas apoyadas por instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en el marco de programas de apoyo al 'desarrollo local' coinciden con los discursos sobre 'participación y sociedad'.

En ese contexto, es necesario el registro de experiencias y estudios de casos, mediante estudios sistemáticos, para verificar en qué circunstancias se mantiene o refuerza el carácter asociativo y colectivo, y en qué casos los gobiernos o dirigentes políticos locales que no están genuinamente vinculados a la ejecución de los programas sociales se apoderan políticamente de las iniciativas.

Es preciso señalar que, por lo menos en el caso del Brasil, ha habido una multiplicidad de iniciativas de la sociedad civil (empresas, iglesias, familias, asociaciones comunitarias, ONG) además de los diversos programas sociales gubernamentales (a nivel federal, estatal y municipal) durante los últimos treinta años. Con todo, las tasas de pobreza y desigualdad no muestran una mejoría notable que se correspondan con los evidentes esfuerzos realizados (salvo por moderadas reducciones del analfabetismo y de las tasas de mortalidad infantil).

Este debate indica que el progreso en los programas de creación de empleo basados en los créditos depende del logro de cambios de actitud en dos esferas. Primero, en la esfera gubernamental, donde es preciso que las secretarías estatales del trabajo rompan la inercia que ha tornado insatisfactorios los sistemas de planificación, seguimiento y control de los programas en cuanto a su articulación con los agentes financieros, el establecimiento y la consolidación de la red institucional de control social. Segundo, en la esfera de la sociedad civil, donde los sindicatos, los organismos, los grupos asociativos y las iniciativas populares asuman una posición más activa en la ejecución de los programas.

Evidentemente, es preciso romper la inercia en ambas esferas. En el primer caso, los cambios efectivos dependen de decisiones gubernamentales, esto es, del trabajo para lograr la inserción eficaz de la sociedad civil. En el segundo caso, evidentemente se requerirá un tiempo considerable para que se concreten los avances en la organización de la sociedad civil, particularmente en la zona del nordeste donde predominan los bajos niveles de asistencia escolar y los bajos niveles de vida. Para que la sociedad civil esté realmente representada en todos los niveles, la red de comisiones municipales se mantendría necesariamente muy dependiente de las iniciativas y el apoyo del gobierno local. Las iniciativas dentro del marco de CODEFAT podrían ser de gran ayuda si se les concedieran facultades formales más amplias. No obstante, sería fundamental establecer un proceso permanente de movilización y capacitación de dichas comisiones con la contribución complementaria de recursos estatales y municipales, a fin de resolver la capacitación episódica y relativamente ineficaz pro-

porcionada por los programas estatales de calificación profesional financiados con recursos de FAT.

A falta de financiación y mediación adecuadas por parte de la sociedad civil, tienden a prevalecer los intereses de los grupos que tienen más acceso a la información y más influencia política. Si el objetivo es modificar la matriz distributiva, las políticas y los programas tienen que participar en esas cuestiones. Por ejemplo, considérense los datos acerca de las solicitudes procedentes de BNDES durante los últimos seis años: de 1997 a 2002 (enero a noviembre) esa institución trajo al país fondos y acciones con un valor nominal de 135.500 millones de reales. En cuanto a la distribución regional, se produce una concentración de los recursos en el sudeste (60% en 2001 y 65% en 2002) y en el sur (19% y 15% respectivamente) además de la contribución relativa de esas regiones al PIB nacional (59% el sudeste y 16% el sur). Durante todo el período, esas dos regiones absorbieron el 81% del total de los recursos. En cuanto al volumen de las empresas, aunque evidentemente las microempresas y las empresas pequeñas y medianas registran crecimiento año tras año, las grandes empresas recibieron el 82% del total de los recursos⁷. Es evidente que existen elementos relacionados con la demanda, asociados a la estructura de las economías nacional y regional, que explican el perfil de asignación de los recursos. Sin embargo, las políticas públicas podrían fomentar rectificaciones en los desequilibrios distributivos, dejando de castigar las desigualdades regionales o sociales. Es necesario incorporar esa dimensión en esas políticas.

Pese a las hipótesis formuladas en el presente capítulo, los autores reconocen el papel de las políticas de empleo público, incluidas las políticas activas para la calificación profesional y la creación de empleos, en la lucha contra la pobreza. Por tanto, es necesario considerar la opción representada por las soluciones estructurales clásicas utilizadas en los países desarrollados –reforma agraria, grandes inversiones en educación, mecanismos tributarios– dentro de un contexto de crecimiento económico sostenido cercano al 5% y el 6% anual como sostienen algunos autores (por ejemplo, Faria, 2000: 33-48). De hecho, los programas de creación de empleos y generación de ingresos, como el ya mencionado PROGER, tienden a generar resultados moderados en los casos de poco crecimiento del PIB. Si ese crecimiento se combinara con mecanismos de distribución de ingresos, incluida la dimensión funcional, sin dudas la pobreza llegaría a ser meramente residual en el largo plazo.

En consecuencia, la mayor dificultad radica en la distribución funcional: el logro de grandes cambios en la distribución dependerá de un nuevo pacto social y, por ende, entrañará un horizonte a más largo plazo. Ello significa admitir que la acción inmediata para ejecutar programas sociales en la esfera del empleo, incluida la ejecución mejorada y el establecimiento de controles sociales de las políticas públicas, constituye un importante paso, aunque insuficiente, para erradicar la pobreza y la desigualdad. La prevalencia y eficacia de las iniciativas de política social redistributiva

⁷ Los datos básicos fueron tomados del Boletín de Desempenho do BNDES, en www.bndes.gov.br (revisado el 29 de diciembre de 2002).

predominan hasta tanto se logre un pacto social a fin de modificar las pautas sociales existentes de acceso a las oportunidades, los programas sociales y las iniciativas para erradicar la pobreza.

Esto significa que no podemos pensar en soluciones rápidas, a corto plazo para erradicar la pobreza en el Brasil que está firmemente vinculada a la desigualdad. Es necesario considerar un plazo y establecer un conjunto de condiciones para que el país avance en esa dirección.

Es importante considerar que la capacidad de inversión basada en los propios recursos del país está limitada por su posición financiera, y las restricciones para la obtención de préstamos limitan el margen de maniobra del gobierno. Hacer inversiones –en educación, salud, saneamiento, transporte, seguridad, uso de la tierra– que determinan la calidad de vida de la población significa depender de recursos que son escasos, debido a la creciente presión para generar recursos que permitan cumplir las obligaciones financieras del país. Cabe señalar que el presupuesto Federal de 2002 asignó más de 100.000 millones de reales al servicio de la deuda soberana (interna y externa)⁸. Esto demuestra la necesidad de modificar la manera en que la deuda nacional restringe el crecimiento económico e impone un proceso perpetuo de ajuste fiscal.

En los países desarrollados con sistemas de bienestar social, la consolidación del capitalismo estuvo acompañada de reformas estructurales (incluida la reforma agraria, que contribuyó a consolidar un sistema de producción agrícola basado en las propiedades medianas y pequeñas) e inversiones en educación, entre otros desembolsos sociales. En el período de treinta años de posguerra, la denominada ‘edad de oro’ del capitalismo, se consolidó el estado de bienestar en esos países y sus sociedades no experimentaron los desequilibrios y desigualdades típicos de países como el Brasil. Aquí, el enorme déficit social impide que las políticas sociales se reduzcan considerablemente la dimensión del problema, ya que no se eliminan o neutralizan los factores generadores de desigualdad. En ese sentido, es importante destacar el papel distributivo que pueden desempeñar las inversiones en educación, ya que las variaciones en la asistencia escolar de hecho explican las desigualdades de ingresos en el país⁹.

Podemos llegar a la conclusión de que hoy en día ha fracasado evidentemente la idea de un crecimiento universal, equitativo y sostenido sin la participación del estado en la regulación del mercado, el bienestar social, y la elaboración y aplicación de políticas públicas. En los países en desarrollo, el proceso desplegado bajo las limitantes de la globalización ha favorecido la eficacia económica y ha aumentado la productividad aplicando políticas con prioridades centradas fundamentalmente en el control del déficit público y la elaboración de soluciones para las deudas soberanas

⁸ Véase http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento_2002/orcamento_2002.htm.

⁹ En las estimaciones recientes se consideran las diferencias en educación como un factor que contribuye a las desigualdades de ingresos en un 30%. Véase Ramos y Vieira (2000: 159-176).

interna y externa. Las políticas monetarias y presupuestarias han estado influyendo en los programas sociales u otros que podrían conducir a una mejor distribución de los ingresos. Las pruebas acumuladas ponen de manifiesto que existe una necesidad urgente de definir estrategias alternativas que permitan a los países en desarrollo manejar sus economías y fomentar el desarrollo sostenido, eliminando la desigualdad y venciendo la pobreza. En este contexto, es esencial admitir la necesidad de regresar al tipo de propuestas clásicas defendidas por autores como Stewart (2000: 1-36). Entre esas propuestas se incluyen la educación universal de calidad, estrategias centradas en el sector agrícola (dentro del marco de una reforma agraria, algo particularmente apropiado en el caso del Brasil), aplicación de medidas con gran intensidad de inversiones, y más facilidades de crédito –en el contexto de las políticas globales que reconocen la importancia, incluso para el crecimiento económico, de reducir las desigualdades sociales. Por tanto, es fundamental subrayar que los factores que generan desigualdad y pobreza deben ser abordados dentro de la dimensión general de las políticas públicas y del propio modelo de desarrollo.

REFERENCIAS

- Barros, R. P. de, Henriques, R., y Mendonça, R. (2000) “A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil” en: Henriques, R. (ed.), *Desigualdade e Pobreza no Brasil* (Río de Janeiro: IPEA).
- Faria, V. (2000) “Compatibilidade entre a Estabilização e o Resgate da Dívida Social”, *Cadernos Adenauer 1: Pobreza e Política Social* (São Paulo: Fundação Konrad Adenauer).
- Ministério Do Trabalho e Emprego/MTE (2002) *Informe CGEM Outubro, Coordenadoria Geral de Emprego* (Brasilia: CGEM).
- Prefeitura do Município de São Paulo (2003) *O Ciclo da Financeirização e a Distribuição Funcional da Renda no Brasil*. São Paulo: Julio de 2003. Documento en PDF revisado en julio de 2004 en <http://www.trabalhosp.prefeitura.sp.gov.br/>
- Ramos, L. y Vieira, M. L. (2000) “Determinantes da Desigualdade de Rendimentos no Brasil nos anos 90: Discriminação, Segmentação e Heterogeneidade dos Trabalhadores”, en: Henriques R. (ed.), *Desigualdade e Pobreza no Brasil* (Río de Janeiro: IPEA).
- Rocha, S. (2000) “Pobreza e Desigualdade no Brasil: o Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real”, *Texto para Discussão no. 721* (Brasili: IPEA).
- Stewart, F. (2000) “Income Distribution and Development”, *Queen Elizabeth House Working Papers* (Oxford), Working Paper Number 37, Marzo..

MAYRA PAULA ESPINA PRIETO

POBREZA, DESIGUALDAD Y DESARROLLO

EL ROL DEL ESTADO EN LA EXPERIENCIA CUBANA Y SUS RETOS ACTUALES

INTRODUCCIÓN

Este texto intenta contribuir modestamente a la comprensión de las características de la ruta emprendida por Cuba, bajo la impronta de la transición socialista, en el manejo de la llamada “cuestión social”, particularmente en lo que concierne a la atención a la pobreza, las desventajas sociales y la desigualdad, aspectos que han constituido uno de los focos de atención centrales de la política social cubana en dicha transición. La reflexión parte de analizar la experiencia de los últimos cuarenta años, bajo la hipótesis de que se ha configurado un modelo de política social que constituye una variante alternativa de enfrentamiento a la pobreza en condiciones de subdesarrollo, que se desmarca de las fórmulas economicistas y mercantilistas más extendidas, al colocar la concepción de la atención a la pobreza como gestión de políticas de promoción de la igualdad, la intervención protagónica y casi absoluta del Estado en el diseño, puesta en práctica y aseguramiento de esta política, la supremacía de lo social sobre lo económico y la centralidad de lo ético en la toma de decisiones como los ejes centrales de la estrategia de desarrollo social.

Simultáneamente, y tratando de ubicarse en una perspectiva crítica que permita un balance adecuado de la experiencia cubana, el trabajo valora las debilidades presentes en la puesta en práctica de este modelo, que a nuestro juicio, se concentran

* Investigadora del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS) de La Habana. Profesora de Sociología de la Desigualdad en la Universidad de La Habana, Cuba. Ha estado trabajando durante muchos años en investigación sobre desigualdades, procesos de estratificación y política social en Cuba.

y derivan de la absolutización del estatalismo como fórmula de la propiedad social, del centralismo en la toma de decisiones y el homogenismo de la política social.

Se examina también la circunstancia que la crisis y la reforma de los noventa han tenido entre sus efectos, el aumento de la pobreza y la desigualdad y una ampliación del espacio del mercado en la distribución, con lo que los sectores sociales en condición de riesgo han aumentado su presencia. Por ello, nuestro análisis se detiene en dos aspectos esenciales del proceso de incremento de la desigualdad social, por considerar que éstos están fuertemente conectados con el ensanchamiento de las franjas de pobreza en el país: la polarización de los ingresos y la territorialización de las desigualdades. Desde nuestra óptica, en estas nuevas circunstancias de marcada heterogenización social, para mantener su cualidad de alternativo, el modelo cubano está urgido de transitar desde políticas de igualdad (homogenistas) hacia políticas de igualdad-diferencia, concediendo mayor énfasis a aspectos como la conexión sinérgica entre el Estado central y los actores locales (de gobierno, empresariales, comunitarios), a la naturaleza autotransformativa, autogestiva y sustentable de las acciones de cambio y en la recuperación del trabajo como fuente de ingresos y de satisfacción de necesidades diferenciadas y particularizadas.

BREVES COMENTARIOS INICIALES SOBRE EL MODELO CUBANO DE POLÍTICA SOCIAL Y DE ENFRENTAMIENTO A LA POBREZA

A nuestro juicio, la característica más sustantiva que da la originalidad propiamente dicha, a la política social cubana y a su estrategia de enfrentamiento a la pobreza en la transición socialista, es la de su focalización radical en lo social y su ruptura con el enfoque economicista del desarrollo, y la de partir del presupuesto de que la pobreza es un fenómeno erradicable.

Este elemento general se concreta en un conjunto de rasgos particulares de las políticas sociales que él inspira, como son:

- Eliminación de la propiedad privada sobre los medios fundamentales de producción y de las condiciones de generación de relaciones de explotación.
- Propiedad social estatal como base del hegemonismo de los sectores populares y de la preponderancia de su agenda social.
- Centralidad de la igualdad y la justicia social en la formulación de las políticas.
- Necesidad de una articulación adecuada entre la economía y las dimensiones sociales del desarrollo.
- Protagonismo del Estado en el diseño y puesta en práctica de las políticas sociales y de la planificación como mecanismo para su ordenamiento.
- Política social única y centralizada que garantice los niveles más extendidos posibles de servicios sociales básicos universales.
- Concepción del ser humano y de sus necesidades como sujeto donde se

presuponen y se refuerzan mutuamente las necesidades de orden material y espiritual y donde estas últimas tienen un rol esencial en el desarrollo individual y social.

- Centralidad de la distribución como instrumento de la justicia social.
- Combinación del consumo individual y social, con un alto peso de este último en la justicia distributiva.
- Presencia de mecanismos de participación popular en las acciones transformativas.
- Desconcentración y homogenización progresiva de los ingresos.
- Acceso masivo al empleo.
- La racionalidad del consumo y de las necesidades como modelo de vida social general, no sólo como medida para resolver la pobreza.
- Masificación del acceso a los bienes culturales.
- Promoción de procesos de desestratificación y homogenización social.
- Concepción de la atención a la pobreza como gestión de políticas de desarrollo.
- Orientación hacia la satisfacción de necesidades básicas y racionales, sistemáticamente ampliadas, otorgando protagonismo a la esfera educacional y espiritual-cultural.
- Creación de espacios de igualdad como instrumento de distribución homogénea y de integración social.
- Debilitamiento progresivo del papel de los ingresos personales y familiares en el consumo y la satisfacción de las necesidades mediante el fortalecimiento de espacios de igualdad.
- Mantenimiento de estos principios y de la responsabilidad inalienable e indelegable del Estado como centros rectores de la política social, cualquiera sea la disponibilidad de recursos económicos y la cuantía de los bienes a distribuir.

El conjunto anterior de rasgos apunta hacia el supuesto de que la equidad y la justicia social no dependen solamente de la distribución de ingresos monetarios a escala individual y familiar, que no es éste el factor decisivo para asegurarlas y que ellas más bien, se asocian directamente a la consolidación de lo que podríamos llamar “espacios de igualdad”. Por espacio de igualdad se entiende aquí un mecanismo de distribución que se caracteriza por la universalidad, masividad, gratuidad o facilidad para el acceso, condición de derecho legalmente refrendado, estatalidad y carácter público, preponderancia de las soluciones colectivas sobre las individuales, homogeneidad, calidad creciente y por constituir una opción de integración social

en igualdad de condiciones para todos los sectores sociales, independientemente de sus ingresos.

Una característica del caso cubano es que el Estado es el único, o al menos, el protagonista hegemónico de estos espacios distributivos, es decir, que no existen otras alternativas para acceder al bien que se distribuye en el espacio de que se trate o éstas son de muy bajo perfil y no pueden competir con la opción estatal. La política social cubana ha tenido como pivote el ensanchamiento progresivo de estos espacios, ubicados esencialmente en seis áreas: satisfacción de necesidades nutricionales básicas, educación, salud, cultura, deporte y seguridad social.

Precisamente, consideramos que la presencia de una propiedad estatal fuerte, como garante de los intereses de los sectores populares, y el énfasis en los espacios de igualdad como mecanismos distributivos, permitió al Estado cubano poner en práctica una perspectiva de enfrentamiento a la pobreza que permitió su colocación dentro de una lógica que desborda los marcos asistencialistas y se ubica en la lógica de desarrollo, al clausurar condiciones esenciales de su reproducción y crear ámbitos de integración social universales y sistemáticamente ampliados.

Nuestra intención no es concluir que este modelo y las prácticas que ha inspirado han sido perfectos y siempre exitosos. De hecho, desde la investigación social se ha construido un interesante punto de vista crítico sobre la política social cubana y sobre el modelo de cambio socioeconómico seguido por la transición socialista, que añade interesantes aristas a este análisis.

Una línea crítica proviene de reflexiones hechas en el campo de la sociología de las desigualdades y podría resumirse en aspectos como la absolutización del estatismo como fórmula casi exclusiva de la propiedad social, que recarga al estado limitando su eficiencia y desaprovecha la capacidad innovadora y productiva de otros actores sociales y tipos de propiedad; el excesivo centralismo en la toma de decisiones, la formalización de la participación y el homogenismo distributivo como elementos que provocan una baja sensibilidad para captar e introducir en el diseño de políticas las diferencias y particularidades individuales, grupales y locales en la satisfacción de las necesidades; el bajo perfil de los actores y gobiernos locales en el diseño de las políticas sociales a esa escala; la burocratización; la expansión de la economía sumergida, entre otras (Espina, 2000).

Otra vertiente crítica esencial se estructura desde la economía y tiene que ver con las insuficiencias del modelo económico puesto en práctica y, en consecuencia, con su debilidad como sostén de una política social ambiciosa. Entre las limitaciones más importantes de este modelo se señalan: la excesiva presencia de factores externos de compensación como condición indispensable para su funcionamiento; utilización poco eficiente de los recursos productivos; incapacidad de transformar los recursos acumulados en un aumento significativo de las exportaciones; insuficiente grado de integración intersectorial de la economía nacional; tecnología de alto consumo energético; elevado índice de ocupación con baja productividad del trabajo, bajos índices de rendimiento de los fondos básicos; métodos de planificación excesivamente centralizados, con escasa autonomía empresarial y regional y con espacios muy restringidos para el mercado, entre otros (Monreal y Carranza, 2000 y Álvarez, 1997).

Se añade a ello, el hecho de que el igualitarismo homogenista distributivo, si bien puede ser eficaz para masificar y universalizar la satisfacción de un conjunto amplio de necesidades, no tiene sensibilidad para la diversidad y produce el efecto de homogenizar artificialmente a los seres humanos y grupos sociales, igualando sus necesidades y los satisfactores de éstas, contrariamente a sus propósitos.

Este esquema distributivo genera insatisfacción o satisfacción parcial, y se convierte, también paradójicamente, en un factor de reproducción de desigualdades, pues tiene muy bajo perfil para responder de forma particularizada a las necesidades de sectores con condiciones de partida desventajosas, que no les permiten acceder en situación verdaderamente de igualdad a la apropiación de los beneficios distribuidos homogéneamente y que requerirían más bien políticas de “acción afirmativa”, que interrumpen las condiciones de reproducción de las desventajas.

Al asumir esa visión crítica, que es básica para cualquier empeño de autotransformación de la experiencia cubana, nos interesa remarcar aquí que, a nuestro juicio, el ideal de política social y de enfrentamiento a la pobreza, adoptado como brújula del cambio y del desarrollo en la transición socialista cubana, aún vivo en la reforma económica, es afín a lo que puede denominarse un modelo de igualdad o modelo ético, que considera que ésta no es una política entre otras, con el mismo orden lógico, sino una metapolítica, que justifica el ordenamiento de cualquier otra política, el ordenamiento de “selecciones trágicas”. Vista de esta forma, la política social quedaría fuera del cálculo económico y se ubicaría en la contabilidad ética, en el área del conflicto entre valores, Constituiría una metapolítica en tanto se configura como matriz de principios ordenadores de selecciones trágicas, principios de naturaleza cambiante y contradictoria. (Tavares, 1999).

Esta definición apunta hacia la complejidad de las decisiones en materia de política social y de su implementación práctica, particularmente porque estas no pueden diseñarse con recetas generales y universales descontextualizadas, y porque están siempre colocadas, al menos en las sociedades periféricas, ante el imperativo de establecer prioridades entre opciones dramáticas, de vida o muerte, con recursos muy limitados. El imperativo se bifurca en uno de eficiencia económica y en otro de naturaleza ética que, aunque no son caras fatalmente inarticulables, difícilmente se conjugan sin contradicción.

La fuerte crisis de los noventa dañó seriamente las posibilidades del Estado de proveer bienestar y debilitó los espacios de igualdad, aunque éstos mantuvieron su cobertura universal y su amplitud institucional. De la mano de un cierto nivel de recuperación económica, se ha iniciado hacia finales de la década pasada, un proceso de recuperación de las políticas sociales que supone un reforzamiento del protagonismo estatal en este ámbito y de rescate de los espacios de igualdad en la reversión de los efectos negativos de la crisis. Desde el punto de vista de los tomadores de decisiones al más alto nivel, este proceso inicia una etapa de “continuidad del perfeccionamiento del modelo social” (Rodríguez, 2002). Esta nueva etapa supondría el paso desde políticas de conservación hacia políticas de proacción, que retomen la lógica del desarrollo social inherente a la revolución cubana, adecuándola a las exigencias de las nuevas

condiciones nacionales e internacionales. y en ella se han puesto en práctica diversos programas sociales que colocan el énfasis en el desarrollo del capital humano y la llamada economía del conocimiento.

La nueva fase de la política social cubana todavía no ha sido objeto de análisis en profundidad por los estudiosos del tema, pero puede adelantarse que está suscitando en este campo investigativo el debate sobre la necesaria articulación sinérgica entre las dimensiones económicas y sociales del desarrollo, sobre la capacidad real que la economía cubana tiene hoy para sostener esos planes, sobre la medida en que tienen en cuenta o no las diversidades territoriales y grupales para su implementación y si representan una vuelta a visiones centralizadas de la política social.

Pero la apertura de esta nueva etapa nos indica, aun cuando sea muy temprana para juzgar su eficacia, la insistencia en un modelo de atención a las desventajas sociales que se radicaliza en su concepción de universalidad de derechos, del derecho al bienestar y que ello no depende de la magnitud del producto disponible.

POBREZA Y POLARIZACIÓN DE LOS INGRESOS

Las desigualdades económicas, entendidas como las diferencias en la distribución de ingresos, en el acceso al bienestar material y espiritual y en el consumo y expresión del grado diferente de disposición de recursos y dotación de medios para la satisfacción de necesidades que caracteriza a distintos grupos sociales, resultan una dimensión esencial para el análisis de la desigualdad en general.

En esta trilogía (ingresos-acceso al bienestar-consumo) los ingresos monetarios individuales constituyen el indicador primario (no el único) para la medición de las desigualdades y de la situación de pobreza y desventaja social, por indicar la capacidad de satisfacción de necesidades que debe realizarse a través del mercado, que posee un individuo o una familia.

En el caso de Cuba, las transformaciones socioeconómicas de carácter socialista tuvieron como efecto, en las tres primeras décadas de revolución, una reducción relevante de las asimetrías en la distribución de los ingresos monetarios de la población y sus fuentes, la tendencia a la desconcentración y la débil presencia de procesos de polarización, por la eliminación de los extremos más agudos y marcados (élites explotadoras, desempleo y pobreza extrema, excluidos) de la pirámide de la estratificación.

Véase que si en 1953 el 10% de la población de mayores ingresos concentraba el 38% del total de los mismos, mientras el 20% de menores ingresos percibía el 2,1% de estos, a sólo dos décadas de revolución, en 1978, esta relación había variado sustantivamente: el 20% de estatus económico más bajo participaba del 11% de los ingresos totales y el 20% de los estratos superiores lo hacía en un 27% (Martínez et al. 1997).

Es que los cambios socioestructurales propios de la transición socialista incluyeron como eje central la expansión y amplio predominio del sector estatal de la economía nacional. De tal modo, este proceso de desconcentración de los ingresos está dado por la estatalización y salarización de la mayor parte de los ingresos indivi-

duales y familiares. La proporción de trabajadores estatales, con respecto al total de la población ocupada, varió de 8,8% en 1953, a 86% en 1970 y 94% en 1988. (Comité Estatal de Estadísticas, 1982 y Oficina nacional de Estadísticas, 1998).

La estatalización de la ocupación estuvo acompañada del diseño y aplicación de un sistema salarial uniforme y centralizado, que daba protagonismo máximo al Estado en la fijación de las retribuciones, separando la problemática salarial de la esfera de actuación del mercado de trabajo, que prácticamente fue abolido, y que creó las condiciones para una mayor igualdad en la retribución por el trabajo, al tiempo que se proponía garantizar igual pago por trabajo igual (Nerey y Brismart, 1999), produciéndose una “salarización” de los ingresos familiares.

Simultáneamente, tiene lugar una pérdida de la importancia absoluta y relativa de los ingresos como marcador de desigualdad. Ello se explica por la universalización de los “espacios de igualdad”, como mecanismos de distribución igualitaria que aseguraba un amplio acceso al consumo material y espiritual para la satisfacción de necesidades básicas, en lo referente a alimentación, salud, educación, deporte, cultura y otros bienes, con lo que se redujo la dependencia entre consumo o bienestar e ingresos monetarios familiares y personales.

Con la implantación, hacia 1983 de la Reforma General de Salarios, la delimitación de la escala calificaciónal-salarial quedó fijada en un espectro de 13 grupos, admitiendo sólo una diferenciación entre salarios máximos y mínimos de un rango de 4,5 a 1. Hacia 1988 para el 93% de los trabajadores el rango real de esta diferencia sólo era de 2,3 a 1 (Nerey y Brismart, 1999).

El coeficiente Gini, calculado para 1986 alcanzó un valor de 0,24 (Brundenius, 1984). Esta bajísima diferenciación por grupos de ingresos, y especialmente de los salariales, unido al elevado peso de la vía redistributiva social, generaron una situación de homogeneidad en muchas dimensiones del bienestar que tuvo su punto de expresión máxima hacia mediados de la década del ochenta. El salario adquirió un claro papel de factor de homogenización socioestructural, al producirse una minimización de su perfil estratificador. Este efecto se vio reforzado por un sistema de seguridad y asistencia social que garantizaba protección de cobertura universal e ingresos pos o extra laborales cuyo monto mínimo, unido a los fondos sociales de consumo, aseguraban un acceso al consumo adecuado para los no trabajadores y asistidos.

Pero junto a la cara positiva de la equidad de ingresos, se produjeron un conjunto de fenómenos de carácter negativo: incapacidad del salario para convertirse en un “motor movilizador/corrector” de la estructura social heredada del subdesarrollo; acentuación de los desequilibrios entre profesiones y sectores; déficit permanente de fuerza de trabajo en actividades económicas prioritarias pero poco remuneradas (por ejemplo: agricultura); separación entre incremento del salario y de la eficiencia; uso extensivo de los recursos humanos; baja capacidad estimuladora del salario (Nerey y Brismart, 1999).

Los noventa marcan un cambio bastante radical en la situación de la distribución de los ingresos individuales y familiares, ampliándose considerablemente la magnitud de su diferenciación y las distancias sociales que de ellos se derivan. Diver-

Las investigaciones realizadas en la segunda mitad de la pasada década identificaron un conjunto de rasgos y tendencias en esta área que a continuación sintetizamos: empobrecimiento de vastos sectores de la fuerza laboral, aparición de una élite de trabajadores, surgimiento de ingresos y niveles de vida no asociados al trabajo, exclusión de importantes segmentos de población del consumo en ciertos mercados o, al menos, reducción de su acceso a un grupo muy limitado de los productos que se distribuyen (Togores, 1999); reestratificación social, “desestatalización” y “desalarización” de amplios segmentos de la ocupación, concentración y polarización de los ingresos (Espina, 2000); aparición de una franja de población en situación de pobreza y superioridad de los ingresos medios de los trabajadores independientes con relación a los asalariados estatales (Ferriol, 1998); pérdida de peso del salario en la capacidad financiera de las familias, como vehículo de satisfacción de las necesidades de la población y como factor homogeneizador de la estructura social, dispersión de los niveles de ingresos de los asalariados estatales, debilitamiento cuantitativo y cualitativo de los servicios sociales (Nerey y Brismart, 1999)

Lamentablemente, en la actualidad no disponemos en Cuba de informaciones estadísticas abiertas sobre las distancias entre los diferentes grupos de ingresos, pero como muestra fehaciente del proceso de polarización, un estimado del coeficiente Gini lo sitúa en 0,38 para el 2002 (Ferriol 2002).

Por su parte, investigaciones cualitativas recientes señalan una estratificación de ingresos que recorre un espectro desde un per cápita mensual superior a 928 pesos hasta uno inferior a 214 y encuentran que la mediana de entradas y los per cápita familiares mensuales, son prácticamente 10 veces más altas en familias del estrato de más altos ingresos con relación a las del estrato de ingresos inferiores (Iñiguez y otros, 2001). El Departamento de Estudios sobre Familia del CIPS (2001) detectó una distribución del ingreso per cápita mensual familiar aun más desigual, que oscila entre \$69.00 y \$1200.00.

El estudio “Componentes y distancias sociales en la Ciudad” (Espina et al., 2002) identificó un per cápita familiar mínimo de 37 pesos y uno máximo de 1025 pesos, 28 veces superior al inferior. Aquí la ventaja económica está asociada a la combinación de fuentes de ingresos: remesas familiares y salario estatal y otros ingresos monetarios provenientes del vínculo con la propiedad privada.

Si a este análisis añadimos el dato de que la franja de pobreza urbana se calcula actualmente en alrededor de un 20% (Ferriol, 2002), se evidencia que un rasgo distintivo de las desigualdades por ingresos en la etapa actual, a diferencia de lo que ocurría en períodos anteriores a la crisis y la reforma, es que éstas están colocadas en el ámbito de las necesidades básicas.

Intentando acercarnos a la evolución del problema de la pobreza en la experiencia socialista cubana, aunque desafortunadamente no contamos con mediciones sucesivas de este fenómeno, algunos análisis indican que el mejoramiento en los indicadores del desempeño económico que caracterizó la segunda mitad de los años setentas por un lado, y la universalidad de las políticas sociales y el ascenso sistemático de la calidad de los espacios de igualdad por otro, fundamentaban la tesis de que la

pobreza, y especialmente la exclusión social, habían experimentado una retracción de tal magnitud que, aplicando un enfoque de necesidades básicas, podía concluirse que la pobreza había sido erradicada como problema social en el país. (Rodríguez y Carriazo, 1983).

Aún siendo éste un tema en discusión-el alcance exacto de la reducción de la pobreza en la transición socialista cubana- se ha estimado para 1986 una franja de población urbana “en situación de riesgo” de 6,3% que se había ensanchado por amplio margen hacia 1995, donde alcanzaba una proporción del 14, 7 % (Zabala, 2002), evidenciando una expansión de los grupos cuyas condiciones de existencia se han precarizado y sus posibilidades de acceso al bienestar se han visto seriamente afectadas.

Dos factores adicionales apuntan hacia una complejización de este campo de análisis: el acceso a ingresos en divisas y la diversificación de las fuentes de ingresos. La posibilidad de acceso a dólares, a través de las remesas familiares o de vínculos laborales formales o informales con actividades que generan ingresos en esta moneda, se ha convertido en el factor de diferenciación económica fundamental en la sociedad cubana. Téngase en cuenta que el cambio oficial actual es de 1 dólar equivalente a 26 pesos, y que, dada la segmentación del mercado interno (conviven mercados de productos subvencionados y racionados en moneda nacional, mercados de libre oferta y demanda en moneda nacional y en dólares), para satisfacer sus necesidades básicas toda familia debe incursionar en todos los tipos de mercados, porque uno solo de ellos no cubre esas demandas.

De igual modo, diversos estimados confirman que los ingresos medios de los trabajadores autoempleados son muy superiores a los de los asalariados estatales, muy especialmente los arrendatarios de viviendas y dueños de pequeños restaurantes (Ferriol, 2000, Espina et al., 2002). Por su parte, los estudios cualitativos apuntados encontraron que en las familias de más altos ingresos hay una fuerte presencia de entradas provenientes del sector no estatal, por encima de los estatales o con ausencia total de éstos. Las entradas por jubilación y pensiones son muy bajas y no alcanzan, por sí solas, para cubrir las necesidades básicas.

Son fuentes importantes por la magnitud de los ingresos que proveen: las remesas, el trabajo en el sector de propiedad mixta y en el sector estatal vinculado a las divisas. Pero, parece que lo más efectivo para equilibrar y aumentar los ingresos familiares resulta la combinación de fuentes diversas, incluida la puesta en práctica de estrategias que pueden abarcar actividades ilegales o no legitimadas por la institucionalidad vigente. Igualmente, señalan la vinculación al capital extranjero, las remesas familiares, la ocupación estatal en actividades ventajosas (gastronomía vinculada al turismo) y ventas en el mercado negro, en ese orden, como las fuentes que proveen ingresos superiores a la media. La combinación de varias de estas fuentes resulta la estrategia más exitosa.

Más allá del hecho de que no es posible establecer el orden de prioridad de estas fuentes, la información de que disponemos apunta hacia la disminución de la importancia del trabajo en general, y del trabajo en el sector estatal en particular, como

proveedor de ingresos y de alto bienestar, el debilitamiento del papel del salario como fuente de ingresos, la elevación del rol de vías no asociadas al trabajo y del vínculo con la propiedad privada en la disponibilidad de ingresos monetarios y hacia la presencia eficiente de estrategias ilegales para la obtención de ingresos.

En síntesis, interesa llamar la atención sobre el hecho de que, aun conservando la presencia de fuertes espacios de igualdad como mecanismo de distribución prioritario de bienes esenciales (una parte de la alimentación básica que se distribuye por la cartilla de racionamiento, la educación, la salud y acceso a la cultura), se ha ensanchado y reproducido en la última década, una franja de población en situación de pobreza, como problema fuertemente asociado a la insuficiente disponibilidad de ingresos familiares y personales, debido a posibilidades personales limitadas para la generación de ingresos (mujeres solas con niños pequeños, ancianos, discapacitados) pero también por la precarización de una parte importante de las opciones laborales, la ampliación del acceso al consumo a través del mercado y la disminución del poder adquisitivo real que generan opciones de redistribución como la asistencia y la seguridad social.

TERRITORIALIZACIÓN DE LAS DESIGUALDADES Y DESVENTAJAS SOCIALES

En la transición socialista cubana se aprecia una clara vocación por la inclusión del enfoque territorial en el diseño de las políticas económicas y sociales. El principio central de dicho enfoque fue el de la nivelación socioeconómica de las distintas regiones del país, con el propósito de superar las profundas diferencias heredadas del capitalismo dependiente, que había tenido como consecuencia una heterogenización inter-territorial excluyente, donde la zona oriental del país y las franjas rurales y semiurbanas habían llevado la peor parte, y proveer posibilidades de acceso al bienestar material y espiritual a todas las regiones por igual. Desde nuestra óptica, estas experiencias tuvieron la limitante de transcurrir en condiciones de alta centralización del modelo económico, donde el nivel territorial de la planificación difícilmente podía trascender el rol de réplica reducida de las políticas nacionales y queda muy poco espacio para opciones de autotransformación local.

Pero estas circunstancias nacionales no están desgajadas del contexto internacional, por ello es necesario considerar aquí, el hecho de que en la fase actual de desarrollo, caracterizada por la mundialización de las relaciones económicas, el territorio adquiere nuevas cualidades impulsadas por los procesos globalizadores (Monereo, 1996). En este contexto, se ha perfilado un fuerte proceso de selectividad territorial, que tiene como eje la integración selectiva, por sus ventajas competitivas, dinámicas, de territorios y actividades productivas y, como correlato, la exclusión de otras zonas y franjas poblacionales enteras que quedan fuera, total o parcialmente, de la lógica de las conexiones globalizadas. Esta selectividad excluyente profundiza desigualdades anteriormente existentes y genera otras nuevas.

Cuba no ha estado ajena a las circunstancias globales que han producido una resignificación de la territorialidad. La reinserción de la economía cubana en los

mercados internacionales, donde prevalecen las reglas de la globalización neoliberal, ha significado una reestructuración económica que privilegia actividades y espacios productivos con mayores posibilidades de responder eficazmente a las exigencias de esos mercados. Aún cuando los efectos de selectividad y exclusión territorial que de ello dimanaban se ven amortiguados por la acción redistributiva estatal, las ventajas competitivas dinámicas locales están desempeñando un papel decisivo en las posibilidades de inclusión de los territorios en las estrategias de enfrentamiento a la crisis y de desarrollo del país, todo lo cual provoca que las medidas que integran el reajuste tengan una expresión territorialmente diferenciada en cuanto a sus efectos concretos.

En este contexto, también en Cuba tienen lugar fuertes procesos de heterogenización de los actores y las sociedades locales, diferenciación inter-territorial, multiplicación de los contactos entre lo local y lo global, alterando los rasgos de las estructuras sociales territoriales y sus roles en la reproducción de las relaciones sociales y la pobreza.

Así, como antes se apuntó, si hacia la segunda mitad de los años noventa se detectó un nivel de pobreza urbana del 14,7% a escala nacional, ello tuvo una expresión territorial diferenciada, encontrándose que el efecto de contracción de la economía cubana se manifestó con mayor intensidad en la región oriental del país, donde la población urbana en situación de pobreza alcanzaba un 22% (Ferriol, 1998), lo que corroboró un estudio diagnóstico realizado sobre la situación económica y social de los pequeños poblados del país, que destaca la existencia de 36 municipios que pueden ser considerados como los más deprimidos o “críticos” y todos ellos se localizan en provincias de la región oriental (Instituto de Planificación Física, 1998). De igual modo, la medición del desarrollo humano en Cuba, realizada en 1996 (Martínez et al., 1997), incluyó la construcción de un índice trazador de los avances relativos para cada provincia, integrando cinco dimensiones: longevidad, educación, ingreso, salud y servicios básicos. El cálculo de este índice provincial de desarrollo humano nos permite inferir al menos tres grandes grupos territoriales: provincias con IDH alto: Ciudad Habana, Cienfuegos, Villa Clara, Matanzas y La Habana; Provincias con IDH medio: Sancti Spíritus, Ciego de Ávila, Pinar del Río y Santiago de Cuba; provincias con IDH bajo: Holguín, Guantánamo, Camagüey, Las Tunas y Gramma.

En general, se trata de que los llamados nuevos procesos económicos (creación o incentivo de formas de propiedad no tradicionales y mecanismos de mercado; jerarquización de sectores y actividades económicas; fortalecimiento de formas de producción cooperativa e individual y de la gestión familiar) tienen una expresión territorial desigual y muestran sus manifestaciones más potentes y ventajosas en territorios como Ciudad de La Habana, Varadero, nordeste de Holguín, norte de Ciego de Ávila, sur de Matanzas, Pinar del Río y la Habana, donde la presencia del turismo, las empresas mixtas, el capital extranjero y la economía informal es comparativamente superior (Iñiguez y Ravenet, 1999).

Lo más importante resulta aquí resaltar la idea de que la heterogenización territorial es uno de los procesos más fuertes que han acompañado la reforma cubana y que ello exige fórmulas también heterogéneas de diseño y puesta en práctica de las

políticas sociales, donde la intervención de los actores locales sea un elemento esencial en la construcción de las agendas y la conformación de los recursos. La ampliación de las franjas de pobreza ha estado fuertemente asociada a este proceso pues, aunque su presencia se ha generalizado en todo el país, sus expresiones más agudas se manifiestan en ámbitos territoriales que han quedado en situación de desventaja relativa en cuanto a sus posibilidades de inserción en la reforma económica.

Este claro proceso de concentración de la vulnerabilidad y la pobreza que ha tenido lugar en Cuba, demanda un enfoque participativo y autotransformativo local del desarrollo y convertir éste en un escenario prioritario del diseño y puesta en práctica de la política social y del rescate de los espacios de igualdad.

CONCLUSIONES

La experiencia cubana en la lucha contra la pobreza, dados sus resultados en materia de desconcentración de ingresos y masividad en el acceso a bienes básicos (esencialmente salud y educación) ha dejado como sugerencia para los países subdesarrollados, la idea de que ésta sólo puede ser conducida con eficacia si se ubica dentro de una perspectiva que la desmarque de políticas asistencialistas y correctoras y la coloque en la dialéctica relacional entre pobreza-desigualdad -desarrollo, entendiendo que la pobreza no es una situación social coyuntural, sino que fundamentalmente constituye una relación social. Erradicarla supone eliminar las condiciones de su reproducción, aquéllas que generan exclusión y, más propiamente, expropiación. Esta tarea no parece ser factible en ausencia de un poder político que construya y lleve a efecto una agenda social desde los intereses de los sectores populares.

Obviamente, las debilidades y limitaciones de la puesta en práctica de este modelo general, la situación de crisis económica, los cambios que han tenido lugar en la sociedad cubana desde los noventas hasta la actual década, muy especialmente la expansión de las desigualdades y la reemergencia del problema de la pobreza, unidos a las exigencias que impone conectarse a una economía globalizada, apuntan hacia la necesidad de renovación del Estado como agente del desarrollo y de la comprensión de la estatalidad y la política social en el socialismo.

No es posible, a partir de los análisis parciales que aquí se han realizado, elaborar una propuesta integral de manejo de la pobreza en las actuales condiciones cubanas, puesto que éste es un fenómeno múltiple y en el que intervienen un conjunto disímil y complejo de factores de diferentes niveles y naturaleza. Nuestra pretensión es mucho más discreta y se limita a llamar la atención sobre tres retos específicos, tres elementos a nuestro juicio insuficientemente considerados, que las estrategias de enfrentamiento a la pobreza y la vulnerabilidad social en Cuba tienen ante sí.

El primer reto se refiere a la necesidad de una comprensión más adecuada de la diversidad social y de superar el homogenismo en la distribución de bienes. Se trata de no confundir universalidad con homogeneidad y de introducir en la distribución el criterio de que un derecho universal tiene expresiones disímiles atendiendo a las diferencias (materiales, culturales, históricas) entre distintos grupos sociales, localidades, comunidades. De tal forma, una necesidad y un derecho igual para todos

pueden, y generalmente tienen, satisfactores variados. Se trata de una focalización que no sustituye la universalidad, sino que la acompaña, atendiendo al imperativo, primero, de crear condiciones de ventaja o discriminación positiva para los que están en las situaciones más atrasadas, de manera que puedan acelerar su integración social, y, segundo, de atender a necesidades e intereses diversos.

A nuestro juicio, las prácticas de trazado de estrategias económicas, sociales y culturales y de gobierno local en el país aún no están tomando en cuenta suficientemente, el proceso de diferenciación y complejización de la sociedad cubana y su previsible profundización, y sus derivaciones en cuanto a heterogenización de necesidades e intereses y potencialidades materiales y subjetivas para la solución de problemas y no han abandonado, con la radicalidad requerida, los estilos de dirección y toma de decisiones centrados en modelos generales homogéneos.

En lo que respecta a la pobreza, en esta perspectiva la misma es entendida como fenómeno multidimensional, que afecta a personas y grupos sociales diferentes, con capacidades y potencialidades distintas que, por lo tanto no puede ser enfrentado con programas generales, o sólo con ellos, sino que por el contrario se requiere también de diseños múltiples, ajustados a las particularidades y las posibilidades autotransformativas de los que están en esa condición desfavorable.

El segundo reto, en buena medida relacionado con el anterior, se orienta a la exigencia de un manejo territorializado de las estrategias sociales y de enfrentamiento a la pobreza, que coloque como uno de sus centros el objetivo de reducir las desventajas que se vinculan a la espacialidad. Ello implica asumir la concepción del territorio como factor de desarrollo y el papel esencial que en esta concepción juega la identificación de los actores socioeconómicos locales, en tanto agentes del cambio, como requisito metodológico indispensable en el diseño de programas de desarrollo o acciones de cambio a escala local, lo que implica: la potenciación al máximo del desarrollo local endógeno y la construcción de fórmulas de enlace y transferencia a través de la creación de redes de relaciones sinérgicas interterritoriales que permitan corregir los desbalances que no pueden ser solucionados localmente; el trazado de estrategias centradas en la sustentabilidad de los procesos de cambio, entendiendo esta cualidad como el uso intensivo de la riqueza natural, cultural, calificaciónal e histórica que garantice su regeneración sistemática, el respeto a las tradiciones junto a la potenciación de la innovación y la instalación de una capacidad perdurable de autogestión y autoorganización participativa de las sociedades locales (Albuquerque,1995).

El tercer reto plantea la urgencia de ampliar las posibilidades de nuevos empleos y de asegurar que éstos, y los ya existentes, proporcionen ingresos suficientes para la satisfacción de las necesidades básicas. En la situación económica actual de Cuba, ésta no parece ser una tarea posible si se hace depender de la capacidad de generación de empleos por parte del Estado. Por añadidura, como ya comentamos, el aseguramiento del pleno empleo a partir casi exclusivamente de la propiedad estatal, al menos en la experiencia cubana, no se correspondió con los niveles de productividad y eficiencia adecuados.

Por ello, nuestra propuesta concreta es la de diversificar el repertorio de formas de propiedad en la pequeña producción y los servicios locales (comunitaria, cooperativa urbana, propiedad mixta: estatal-cooperativa, estatal-comunitaria, estatal-individual, profesional) en un esquema de integración, complementación y competencia en la que todas las formas aporten directa o indirectamente a espacios mercantiles y de igualdad que, sin debilitar el hegemonismo de los sectores populares, amplíe las opciones de trabajo e ingresos como uno de los elementos básicos para la erradicación de la pobreza. Esta ampliación contribuiría a concentrar la propiedad estatal en actividades esenciales y la descargaría de actividades que la hipertrofian.

Se trata de tres retos orientados a perfeccionar y reforzar el rol del Estado, no por la vía de retomar el curso de centralizaciones y generalizaciones que ignoren otros agentes de cambio, sino por la del fortalecimiento de su liderazgo a través de la articulación sinérgica de éste con otros agentes del desarrollo social y de la expresión positiva de la diversidad social.

REFERENCIAS

- Albuquerque, F. (1995) Espacio, territorio y Desarrollo Económico Local (Santiago de Chile: ILPES LC/IP/R 160).
- Álvarez, O. (1997) "La economía cubana" en Papers (Barcelona) N° 52.
- Brundenius, C. (1984) "Crecimiento con equidad. Cuba 1959-1984" en Cuadernos de Pensamiento Propio INIES-CRIES (Managua).
- Brundenius, C. (1987) Revolutionary Cuba. The Challenge of Economic Growth with Equity (La Habana: FLACSO).
- Comité Estatal de Estadísticas (1981) Censo de Población y Vivienda, La Habana.
- Departamento de Estudios sobre Familia (2001) Familia y cambios socioeconómicos a las puertas del Nuevo Milenio. Informe de Investigación, La Habana, Fondos del CIPS.
- Espina, M. (2000) Transición y dinámica de los procesos socioestructurales en Monereo, Manuel, et al. (Coord.) Cuba construyendo futuro (Madrid: El viejo Topo).
- Espina, M. et al. (2002) Componentes sociestructurales y distancias sociales en la Ciudad, Informe de Investigación. La Habana, Fondos del CIPS.
- Ferriol, A. (1998) "Pobreza en condiciones de reforma económica. El reto a la equidad en Cuba" en Cuba. Investigación económica (La Habana), Año 4, N° 1.
- Ferriol, A. (2002) Explorando nuevas estrategias para reducir la pobreza en el actual contexto internacional. Experiencias de Cuba Ponencia presentda al Seminario Internacional Estrategias de reducción de la pobreza en el Caribe, La Habana:

- Iñiguez, L. y Ravenet, M. (1999) Desigualdades espaciales del bienestar en Cuba. Aproximaciones a los efectos de los nuevos procesos en las realidades sociales. Informe de Investigación. La Habana, Fondos del Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano.
- Instituto de Planificación Física (1998) Diagnóstico de los asentamientos de la franja de base en los Municipios Críticos, Informe técnico. La Habana.
- Martínez, O. et al. (1997) Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba 1996 (La Habana: Ed. Caguayo).
- Monereo, M. (1997) Mundialización de las Relaciones Sociales Ponencia presentada en LA Habana el evento “El Socialismo en el siglo XX”.
- Monreal, P. y Carranza, J. (2000) “Los retos del desarrollo en Cuba: realidades, mitos y conceptos” en Monereo, M. et al. (eds.) Cuba construyendo Futuro (Madrid, El viejo Topo/ FIM).
- Nerey, B., Brismart, N. (1999) “Estructura social y estructura salarial en Cuba: encuentros y desencuentros”. Trabajo de curso de la maestría en Sociología, Fondos de la Universidad de La Habana, mimeo.
- Oficina Nacional de Estadísticas (1998) Anuario Estadístico de Cuba. La Habana.
- Rodríguez, J. L. (2002) “Globalización y equidad. Breve análisis crítico” en: “Cuba Socialista” (La Habana), Nº 25.
- Rodríguez, J. L y Carriazo, G. (1983) La eliminación de la pobreza en Cuba (La Habana: Ed. C. Soc).
- Tavares, L. (1999) Ajuste neoliberal e desajuste social na America Latina (Río de Janeiro: UFRJ).
- Togores, V. (1999) “Cuba: efectos sociales de la crisis y el ajuste económico de los 90’s” (La Habana: Fondos del CIEC).
- Zabala, M.. (2002) “Situación de la pobreza en el Caribe: actualidad y perspectivas de Cuba en el contexto caribeño” La Habana: Ponencia presentada al Seminario Internacional “Estrategias de reducción de la pobreza en el Caribe” organizado por CLACSO-CROP.

HULYA DAGDEVIREN*

¿PRIVATIZACIÓN PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA?

EL CASO DE BANGLADESH Y SU IMPORTANCIA PARA OTRAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO

INTRODUCCIÓN

El cambio ocurrido durante los últimos veinte años en la mayoría de los países en desarrollo, de una estrategia del desarrollo dirigida por el Estado a una orientada hacia el mercado bajo la dirección del Banco Mundial y el FMI, ha tenido sus repercusiones en la elaboración de políticas para la reducción de la pobreza. El rol del Estado ha sido redefinido en términos de su posición en “el mercado” y de los modos en que ha intervenido en el proceso de redistribución.

Entretanto, la preocupación acerca de la persistencia o el aumento de la pobreza en muchos de los países menos adelantados (PMA) y de las economías en transición durante los decenios de 1980 y 1990 llevó a diversos interesados a reconsiderar la relación entre las políticas económicas y los objetivos sociales. Los dos elaboradores de políticas más importantes del mundo en desarrollo, esto es, el Banco Mundial y el FMI, revisaron la naturaleza de sus políticas de préstamos condicionados. La atención centrada primariamente en la estabilización y los ajustes estructurales (EAE) se reorientó de manera evidentemente significativa hacia una estrategia de reducción de la pobreza. Desde fines del decenio de 1990 la EAE ha sido sustituida por los Documentos de Estrategias de Lucha contra la Pobreza (DELP). Aunque estos últimos fueron elaborados por los gobiernos en cada país, en muchos sentidos abarcan las po-

* Economista especializada en el desarrollo. Profesora titular en la Business School de la Universidad de Hertfordshire (Reino Unido). También ha prestado servicios como consultante para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre diversos temas como la pobreza, la privatización, la política comercial e industrial en los países en desarrollo.

líticas estándar de EAE (esto es, liberalización del comercio, desregulación financiera, reformas del sector público).

Invariablemente, los documentos de estrategias de lucha contra la pobreza de las distintas economías incluían la privatización de empresas de propiedad estatal como un componente esencial del proceso de reducción de la pobreza. La privatización de las empresas de propiedad estatal ha sido considerada como una sangría para los recursos de la Nación (debido al exceso de personal, el apoyo presupuestario excesivo, la generación de pérdidas y la ineficiencia) que podrían ser utilizados más productivamente para objetivos sociales fundamentales, por ejemplo, la reducción de la pobreza.

En este capítulo nos proponemos analizar nuevamente el proceso de privatización, a fin de explorar sus implicaciones para la reducción de la pobreza en Bangladesh¹. Los resultados de la investigación y las evaluaciones son muy pertinentes para otras naciones en desarrollo, incluidas las de América Latina. En la primera parte del capítulo se presenta una sinopsis de las cuestiones relativas a la privatización en general. En las secciones subsiguientes se analiza el proceso de privatización en Bangladesh en vista de su impacto en el empleo, la generación de ingresos y la eficiencia.

SINOPSIS

Hasta el decenio de 1980 la reducción de la pobreza en el mundo en desarrollo estuvo vinculada, frecuentemente de manera implícita, a la estrategia general de desarrollo económico. Un rasgo prominente de esa estrategia fue el mayor y más rápido crecimiento industrial mediante la sustitución de importaciones, con los estados asumiendo el papel rector en el proceso. La expansión de las empresas de propiedad estatal estaba justificada sobre la base de diversos objetivos (v.g., eliminar las fallas del mercado, apoyar el desarrollo económico ante la ausencia de un sector privado fuerte, y la redistribución de los ingresos para reducir la pobreza y las desigualdades).

La generalización de la privatización en el mundo en desarrollo se ha convertido en parte del proceso de liberalización que marcó el cambio en el paradigma del desarrollo a partir de inicios del decenio de 1980. La justificación esta vez, fue “la ineficiencia” de las empresas de propiedad estatal que provocó el deterioro de las perspectivas de crecimiento. Las consecuencias de la privatización para la distribución y el bienestar social han quedado muy opacadas por la atención casi exclusiva prestada a la eficiencia. A partir de este punto, los defensores de la privatización subrayaron cómo los aumentos previstos en la eficiencia conducirían a un crecimiento más rápido y supuestamente a un mejor resultado social. Se prevé que los ingresos públicos que cubren las pérdidas de las empresas de propiedad estatal, junto a los ingresos por concepto de ventas generadas mediante la privatización generen recursos para los proyectos sociales de reducción de la pobreza.

¹La investigación que sustenta el presente trabajo fue realizada durante mi estancia en Dhaka en el verano de 2002 en el marco de un programa más amplio sobre la Macroeconomía de la Reducción de la Pobreza en la región de Asia y el Pacífico, que había sido encomendado y financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El problema es que, incluso si la privatización conduce a mejoras en la eficiencia (aunque también esto es algo ambiguo) o a mejoras positivas en los ingresos, cabe preguntarse si ello se traduciría automáticamente en reducción de la pobreza. Para responder a este interrogante se requiere que analicemos no sólo la naturaleza de esas mejoras (esto es, si ello conduce a un crecimiento favorable a los pobres), sino también las consecuencias distributivas de la privatización. En cuanto a esto último, resulta sorprendente las pocas investigaciones que se han realizado hasta hace poco tiempo. Ramanadham (1995), Hoeven y Sziracki (1997), Chisari, Estache y Romero (1997), Macedo (2000), y Birdsall y Nellis (2002) son algunos investigadores que cabe mencionar. Una contribución valiosa de esos trabajos es la exposición del hecho de que en el proceso de privatización hay ganadores y perdedores. En determinadas circunstancias (v.g., falta de un marco regulador, la estrategia y la forma de privatización), se considera que está aumentando la población de la categoría de perdedores.

En el presente capítulo, nuestra evaluación se basa en el supuesto de que el impacto de la privatización en la pobreza puede ser evaluado por sus efectos en el crecimiento y la distribución². Más concretamente, los efectos de la privatización se incorporarían al proceso de crecimiento y distribución mediante su impacto en el empleo, los ingresos públicos, y la eficiencia en la producción.

Es preciso señalar que incluso, si todos esos elementos ven un cambio positivo (v.g., generación de grandes ingresos mediante la privatización), esto en sí mismo no garantiza un efecto positivo en los niveles de pobreza. En general, el efecto neto no sólo depende de la naturaleza de los cambios en esos indicadores (i. e. negativo o positivo), sino también en la medida en que los beneficios son compartidos directamente por los pobres o utilizados para objetivos conducentes a la reducción de la pobreza.

El resultado distributivo neto para los beneficiarios/perjudicados sería un producto de las compensaciones que se irían produciendo por diversos canales. Por ejemplo, si la privatización está acompañada de un aumento en los precios de los productos, ello sería una pérdida para los consumidores pero una ganancia para el nuevo productor. Así mismo, si bien los excesos de personal o los recortes de plantilla durante o después de la privatización entrañan una pérdida importante para los trabajadores y sus familiares a cargo, pueden beneficiar a los inversionistas de la empresa privatizada mediante aumentos de la eficiencia en la producción y aumentos en la rentabilidad.

Por último, los resultados a largo plazo pueden ser fundamentalmente diferentes de los correspondientes a los plazos corto y mediano. Por ejemplo, la privatización de las empresas de propiedad estatal puede resultar inicialmente en recortes sustanciales de la plantilla. A mediano y a más largo plazo, ese resultado negativo puede ser contrarrestado con aumentos de personal a raíz de un aumento en la productividad del trabajo y la rentabilidad que lleven a inversiones generadoras de empleos.

² Esta debe ser una afirmación incontrovertida, ya que la relación de la pobreza con el crecimiento y la distribución está bien establecida en los trabajos publicados. Un debate extenso sobre el tema puede hallarse en Chenery y otros (1974), Ravallion (2001), y Dagdeviren, Hoeven y Weeks (2002).

El marco antes descrito se aplica al caso de la privatización en Bangladesh, aunque es aplicable a la mayoría de los demás países en desarrollo, incluidos los de América Latina, muchos de los cuales tienen una experiencia más larga y extensa en materia de privatización.

EL CASO DE BANGLADESH

Bangladesh es uno de los países más pobres de Asia. Aunque a lo largo de los años se ha logrado algún progreso en la reducción de los niveles de pobreza, el estado actual del bienestar social está lejos de ser satisfactorio. Las estimaciones más recientes de la proporción per cápita indican que el nivel nacional de pobreza es cercano al 45%, con niveles de pobreza rural incluso superiores al nivel medio nacional (véase el Cuadro 1)³.

Cuadro 1
ALCANCE DE LA POBREZA EN BANGLADESH
(PROPORCIONES PER CÁPITA)

	Nacional	Pobreza Rural	Pobreza Urbana
Bangladesh	44,3	52,5	42,3

Fuente: Oficina de Estadísticas de Bangladesh (OEB) (2000).

Si bien la eliminación de la pobreza en numerosos países en desarrollo ha estado vinculada a la estrategia general de crecimiento sobre la base de la industrialización dirigida por el Estado, Bangladesh no ha tenido una historia similar en ese sentido. Países como India, Brasil, Argentina, Chile y Turquía pasaron una fase relativamente exitosa de industrialización dirigida por el Estado durante treinta años a partir del decenio de 1950 y crearon una sustantiva capacidad productiva. Por otra parte, en Bangladesh el Estado se convirtió en el propietario *de facto* de un gran número de empresas solamente después de la independencia en 1971. Fue entonces que las empresas de propiedad estatal comenzaron a tropezar con las mayores dificultades debido a los efectos negativos de la crisis del petróleo, la recesión mundial y el aumento de la deuda, de ahí que los encargados de formular las políticas comenzaron a considerar modalidades de reestructuración. En parte como resultado de esto, se inició en Bangladesh una ola de desnacionalización poco después de la nacionalización de las denominadas “empresas abandonadas”. Esto fue seguido por un proceso muy rápido de privatización⁴ de empresas de propiedad estatal iniciado bajo

³ En los documentos de estrategia provisional para la reducción de la pobreza (Ministerio de Finanzas 2003) se informa una incidencia superior de la pobreza a nivel nacional (49,8%) e inferior en las zonas urbanas (36,6%).

⁴ El término privatización (y desapropiación) se utiliza en este trabajo para indicar el cambio en la propiedad de bienes del sector público al privado mediante la venta. Aunque hay muchas otras formas de privatización, la privatización mediante la venta fue la forma predominante en Bangladesh.

el gobierno militar del General Ershad de 1982 a 1986. Durante ese período, las acciones del sector público en el total de bienes industriales se redujeron a menos de la mitad⁵. Si bien las ventas han sido escasas desde fines del decenio de 1980, se ha mantenido el compromiso de retirar al sector público de las verdaderas actividades productivas, especialmente del sector manufacturero, poniendo fin a su expansión en la industria. La proporción del sector público en la industria disminuyó tanto en términos de empleos como de producción de alrededor del 70% al 10%.

El proceso de privatización en Bangladesh presenta diversas características. Ante todo, la cuestión se ha debatido muy limitadamente debido al carácter del régimen político en el decenio de 1980. La falta de debate puede parecer una cuestión trivial. En realidad, puede determinar una gran diferencia. Por ejemplo, en la India se ha mantenido un animado debate sobre la privatización desde el decenio de 1980, y se han considerado diversos tipos de reformas para las empresas de propiedad estatal, incluida la privatización. El empleo de contratos basados en el logro de resultados, los esfuerzos para incrementar la autonomía de gestión y la eliminación del control de los precios para los productos de las empresas de propiedad estatal, entre otras medidas, han mejorado significativamente los resultados generales de dichas empresas desde el decenio de 1990 (véase Goyal 2000).

En segundo lugar, la principal forma de privatización en Bangladesh ha sido la venta en bloques o al por mayor, que se sabe que es más regresiva en cuanto a distribución. En tercer lugar, la mayoría de las empresas estatales privatizadas eran unidades industriales pequeñas y que dejaban pérdidas (especialmente las fábricas textiles y de yute). Por último, los inversionistas en Bangladesh han estado libres de las condiciones establecidas por las autoridades, a diferencia de lo que ocurre en otros países como la India, donde los acuerdos de compra contienen algún tipo de obligación clave para el inversionista (v.g., nuevas inversiones, restricciones de tiempo para las reventas de acciones y limitaciones para la reducción de personal).

LA PRIVATIZACIÓN Y SU REPERCUSIÓN EN EL EMPLEO

La privatización suele estar acompañada de reducciones de empleo en gran escala⁶, lo que afecta de inmediato los medios de vida de los que resultan despedidos por reducción de plantilla. La influencia de los despidos en la pobreza es probablemente, más grave en los países de bajos ingresos, en que no se han previsto medidas de seguridad social (v.g. subsidio por desempleo o de apoyo a los ingresos). Entre las familias afectadas, las que tienen limitadas fuentes adicionales de ingresos tienen más probabilidades de caer por debajo de la línea de pobreza después de los despidos por exceso de personal. Las oportunidades o las limitaciones para reincorporarse al mercado de trabajo serán otro factor que determine la escala de adversidades y el impacto sobre la pobreza.

⁵ Para un resumen de la privatización en Bangladesh durante los decenios de 1970 y 1980, véase Humphrey (1990).

⁶ Para una sinopsis de los despidos por exceso de personal en el mundo en desarrollo véase Kikeri (1998) y para los despidos por exceso de personal en Bangladesh, véase OIT (1999).

El nivel de despidos en el proceso de privatización por exceso de personal ha sido considerable en el Asia meridional en general y en Bangladesh en particular, como se muestra en el Cuadro 2. Obsérvese que lo importante no es sólo el volumen de mano de obra despedida, sino también la forma de ese despido. La reestructuración de la mano de obra en Bangladesh se produjo mayormente en forma de reducciones de puestos, lo que plantea más inseguridad en cuanto a ingresos y otros beneficios (v.g. atención médica) en comparación con otros métodos como los planes de retiro voluntario aplicados en la India. Es probable que los trabajadores de más edad con largos años de servicio sean los más afectados, ya que la pérdida de los ingresos no es la única adversidad que padecen. La inseguridad que probablemente tengan que afrontar como resultado de la pérdida de los beneficios vinculados al trabajo, como la cobertura médica, que representaría una diferencia decisiva en la calidad de la vida, y el derecho a una jubilación (suponiendo que ellos estuvieran en mayor desventaja para hallar nuevas oportunidades de empleo), plantea una cuestión moral que no puede ser resuelta sobre la base de un razonamiento puramente económico.

Cuadro 2
DESPIDOS POR EXCESO DE PERSONAL DEBIDOS A LA
PRIVATIZACIÓN EN EL ASIA MERIDIONAL

	Empleo en empresas estatales	Exceso de personal (1) (%)	Costo de la reducción
Bangladesh	240 mil	25	7.000 millones de TK
India	9,8 millones	23 ^a	48.092 billones de Reales
Pakistán	34,6 mil	63 ^a	3.559 millones

Fuente: Joshi (2000).

1) Porcentaje de la fuerza de trabajo en empresas privatizadas acogida al retiro voluntario.

La prevención de la pérdida del bienestar y la pobreza entre las familias afectadas depende enormemente de las medidas adoptadas por el gobierno. Sin embargo, el principal dilema aquí consiste en que una vez que se han adoptado medidas apropiadas, el costo de la privatización puede sobrepasar sus beneficios inmediatos. Este punto resulta evidente en el Cuadro 4 cuyos datos ilustran que se prevé que el costo de compensación de los trabajadores será diez veces mayor que los ingresos por concepto de venta que se generarán mediante la privatización.

En el marco del plan más habitual de despido con compensación monetaria (conocido en inglés como *golden handshake*), la compensación ofrecida a los trabajadores despedidos varía con los años de servicio. Por ejemplo, un trabajador con diez años de servicio tiene derecho al pago de una gratificación equivalente a veinte meses

de salario más un pago adicional, que también varía con los años de servicio. Aunque la compensación ofrecida a los trabajadores despedidos ha ido mejorando con el tiempo, todavía está lejos de ser adecuada, especialmente cuando las oportunidades de empleo son limitadas. La iniciativa de examen participativo del ajuste estructural en Bangladesh reveló que “a numerosos trabajadores afectados por los recortes de plantilla todavía no se les han pagado los beneficios del tan cacareado despido con compensación monetaria [...] los que recibieron el dinero no lo invirtieron en empresas productivas [...] cientos de ellos han muerto sin atención médica” (Bhattacharya y Titumir 2001: 169 y 206).

¿Qué ocurre al resto de los trabajadores? ¿Cómo se afecta su bienestar tras la privatización? Hay pruebas abundantes en los países en desarrollo de que el aumento de la flexibilidad tras la privatización ha incrementado la inseguridad de los trabajadores (véase Hoeven y Sziraczki, 1997). La experiencia en Bangladesh ha sido similar, como lo han demostrado Bhaskar y Khan (1995) quienes comprobaron que entre las industrias privatizadas entre 1983 y 1986 la reducción en el número de trabajadores permanentes se compensaba mediante el aumento de la mano de obra eventual, con contratos de trabajo en condiciones menos favorables.

Está bien documentado que muchas empresas de propiedad estatal en numerosos países en desarrollo funcionan con un exceso considerable de trabajadores. El exceso de personal en las empresas públicas reduce la productividad, impide el uso eficaz de los recursos, y por ende pone en peligro la viabilidad económica de dichas empresas. En algunos casos, las pérdidas sufridas pueden ser una pesada carga para los contribuyentes. Además, aunque el exceso de contratación por el sector público contribuye al bienestar social de personas que de otro modo estarían desempleadas y tal vez vivirían en la pobreza, es una mala solución para los problemas socioeconómicos. Esto es porque el acceso al empleo en las empresas públicas puede ser un privilegio de la población urbana y de quienes tienen buenos contactos con funcionarios gubernamentales. De esta manera, el exceso de personal crea injusticia social y refuerza el clientelismo, además de su influencia negativa en la viabilidad de las empresas de propiedad estatal. La preocupación por el desempleo debe abordarse con medidas más igualitarias (v.g. mediante el desarrollo de las instituciones de seguridad social) que pueden beneficiar a los pobres y a los desempleados en general.

Lo que es preciso reconocer es que el exceso de mano de obra en las empresas de propiedad estatal no es una condición suficiente para la privatización. Los esfuerzos deben orientarse a la racionalización sostenible y socialmente responsable de la mano de obra de dichas empresas. Existen diversas alternativas, desde programas de retiro temprano y voluntario⁷ hasta reducir las nuevas contrataciones y absorber el exceso de fuerza laboral en dependencias con déficit de mano de obra, mediante oportunidades de readiestramiento. Si algunos despidos son inevitables, entonces deben realizarse aplicando medidas de compensaciones justas y adecuadas. Si algún método particular

⁷ Que no privan a los trabajadores con largos años de servicio de sus derechos laborales independientes del salario.

de privatización (empresa conjunta, venta, etc.) resulta superior a cualquier tipo de reforma de la empresa de propiedad estatal, entonces se deben definir los aspectos jurídicos y prácticos de la reestructuración de la mano de obra (prestaciones por terminación del servicio, capacitación, pensión) como parte integrante de todo el proceso.

GENERACIÓN DE INGRESOS MEDIANTE LA DESAPROPIACIÓN

La generación de ingresos y su empleo para fines sociales está en la base de casi todos los objetivos de la política de privatización en Bangladesh (véase PCB 2001). Por tanto, el éxito de su aplicación puede ser evaluado por el nivel de ingresos netos generados con la desapropiación y la medida en que son utilizados para la reducción de la pobreza. La generación de ingresos mediante la desapropiación tiene tres aspectos: el ingreso producido por la venta después de deducir los costos de la privatización (v.g. costos administrativos, compensación a empleados), las ganancias fiscales dejadas de percibir o las pérdidas endosadas por las empresas estatales, y los cambios en los ingresos tributarios después de la privatización. De esos tres, el ingreso producido por la venta asociado a cada desapropiación tiene que ser considerado como una ganancia o pérdida única, mientras que los otros dos aspectos son de vigencia a largo plazo.

En Bangladesh, la generación de ingresos brutos en Bangladesh ha sido bastante decepcionante, pese al gran número de unidades incluidas en la privatización, como se muestra en el Cuadro 3. La razón principal ha sido que la privatización ha estado más o menos limitada a las unidades manufactureras relativamente pequeñas, con gran intensidad de mano de obra, que producen pérdidas y que operan en condiciones de mercado más competitivas con deudas considerables, como las fábricas de textiles y de yute⁸. En esas condiciones, ha habido una gran falta de interés por parte de los inversionistas. Por otra parte, la privatización de un gran número de fábricas suponía la devolución de esas unidades a sus dueños anteriores.

⁸ En general, se sabe que es mucho mayor la generación de ingresos mediante la desapropiación de empresas de propiedad estatal con características naturales de monopolio (como los servicios públicos); pero ese no ha sido el caso en Bangladesh.

Cuadro 3
INGRESOS DERIVADOS DE LA PRIVATIZACIÓN EN EL ASIA
MERIDIONAL (HASTA 1999)

	Ingresos (en millones de dólares) EE.UU.	Nº de Empresas Privatizadas (en millones de dólares EE.UU.)	IED de la Privatización
Bangladesh	60	502*	0
India	8983	78	1547
Nepal	13	10	1
Pakistán	1.993	106	939
Sri Lanka	807	75	408

Fuente: Banco Mundial (2002)

* Incluye todas las empresas privatizadas del decenio de 1970 hasta 1999. Las cifras son una combinación de las comunicadas por Humphrey (1990) y el Banco Mundial (2000).

Los ingresos brutos derivados de la privatización de 1982 a 1998 representaron, cuando más, el 1,5% del total de gastos gubernamentales en los mejores años, como 1983 y 1993. En la mayoría de otros años, no fueron más del 0,3% del total de gastos gubernamentales⁹. Esas estimaciones indican que incluso, suponiendo el caso más improbable: que estos fueran ingresos netos y fueran utilizados totalmente para la reducción de la pobreza, es probable que el impacto sea insignificante, especialmente si son insostenibles. Además, la Ley de Privatización 2000 expresa que en el empleo del producto de la privatización se dará prioridad a saldar los préstamos y obligaciones pendientes de la empresa de que se trate.

Es probable que después de deducir los costos administrativos y de reestructuración, los ingresos resulten menores que las cifras brutas, quizás incluso negativos. En el caso de Bangladesh, el conjunto de compensaciones para los empleados despedidos representa el mayor costo para las desapropiaciones previstas para el futuro. Por ejemplo, en el Cuadro 4 se presentan estimaciones de los ingresos por concepto de venta y del costo de las compensaciones relacionadas con las empresas que el gobierno tiene previsto privatizar durante el año fiscal 2002-2003. Se puede observar que tan sólo el costo de las compensaciones por despido se estima que será diez veces mayor que el ingreso neto recuperable por la venta.

⁹ Los cálculos se realizaron utilizando las cifras de Gastos Gubernamentales del Anuario Estadístico de Bangladesh por la OEB. Los ingresos por privatización en 1983 y 1984 figuran en Humphrey (1990). Los correspondientes al período de 1989 a 1998 proceden de una base de datos del Banco Mundial que puede consultarse en <http://www.privatizationlink.com>.

Cuadro 4
EMPRESAS QUE SERÁN PRIVATIZADAS DURANTE EL AÑO FISCAL
2002-2003 (LAC TAKA)

Ingreso estimado por ventas (después de saldados los por despidos (Bruto) préstamos a largo plazo)		Nº de pagos Indemnización estimada	
12.205	4.678	21.771	49.359

Fuente: Dependencia de Supervisión, Ministerio de Finanzas.

Si se incluyen otros gastos, como el de convertir las deudas corrientes en deudas a largo plazo y los gastos administrativos, la privatización parece estar imponiendo una carga considerable al gobierno. Por ejemplo, aunque las obligaciones a largo plazo se transfieren al comprador, se deducen del precio total de la venta. La reducción en el precio de venta previsto debido a deudas de las empresas pagadas en 2002-2003 varía entre el 43% y el 67%. La reducción media es del 38% (véase el Cuadro 4). Por otra parte, a los inversionistas que compran la empresa el Estado les concede un préstamo a largo plazo para liquidar las deudas corrientes. Además, tienen derecho a un descuento máximo del 40% del precio de venta siempre que paguen en divisas todas sus obligaciones en un plazo de 30 días. Esas concesiones, junto con otros gastos, indican que la privatización, lejos de generar ingresos, ha impuesto gastos considerables al sector público.

La cuestión siguiente es el monto de los fondos que podrían liberarse tras la privatización, ya que el sector público no seguiría siendo el responsable de financiar los déficits de las empresas de propiedad estatal. En Bangladesh, esas empresas han estado generando pérdidas constantemente desde mediados del decenio de 1980, salvo en unos pocos años. Aunque esas pérdidas pueden ser consideradas marginales en algunos de los años, han sido considerables durante muchos otros. Según el Cuadro 5, las pérdidas netas de las empresas de propiedad estatal han representado el 2% del total de gastos gubernamentales como promedio durante el período 1990-2000, y mucho más durante algunos años en particular. Las pérdidas de las empresas manufactureras de propiedad estatal son la fuente principal de esas pérdidas agregadas.

Cuadro 5
PROPORCIÓN DE GANANCIAS (PÉRDIDAS) NETAS DE LAS
EMPRESAS DE PROPIEDAD ESTATAL RESPECTO DE LOS GASTOS
GUBERNAMENTALES

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
6,38	5,34	8,24	2,79	0,18	2,18	0,16	4,87	1,07	1,34	5,78

Fuente: Dependencia de Supervisión, Ministerio de Finanzas y BBS, Anuario Estadístico de Bangladesh, varios años.

Caben diversas interrogantes en relación con esta imagen. La primera, por supuesto, es la consecuencia que tiene para los pobres la eliminación de esas pérdidas mediante la privatización. A menos que los recursos liberados se utilicen para inversiones generadoras de empleo, el desarrollo estructural o el mejoramiento de la salud y la educación para los pobres, no es probable que se logren progresos en lo tocante a la pobreza. La segunda interrogante se relaciona con las causas de las pérdidas producidas en las empresas públicas. Para responder a esta cuestión es necesario analizar las tres fuentes posibles de la producción de pérdidas: ¿Son inherentemente ineficaces las empresas estatales y es eso lo que las lleva a incurrir en pérdidas? ¿Existen factores estructurales a nivel de la economía general que contribuyen a que esas empresas incurran en pérdidas? ¿Cuál es el papel de la responsabilidad cuasifiscal de las empresas públicas por las pérdidas incurridas?

Aunque los dos primeros aspectos mencionados son el tema de la sección siguiente, hagamos algunas observaciones iniciales. Uno de los argumentos más populares contra la propiedad pública es la teoría de la ‘búsqueda de ganancias’ (Krueger 1974) y la corrupción. Cuando la fuente de las pérdidas incurridas es la corrupción de los funcionarios públicos, las personas que están fuera del círculo de la corrupción sufrirán pérdidas, incluidos los que viven en la pobreza. Con todo, la cuestión radica en decidir si la privatización pone o no fin a la búsqueda de ganancias y a la corrupción. La experiencia en Europa oriental, y especialmente en Rusia (véase, por ejemplo, Stiglitz 2002), así como los incidentes de corrupción que se pusieron de manifiesto en los Estados Unidos en los últimos años, hacen pensar que no. La privatización no elimina la búsqueda de ganancias ni la corrupción (y quizás incluso las cree en determinadas circunstancias), ni tampoco están libres de esos problemas los países con fuertes sectores privados.

Las pérdidas ocurridas debido a factores de la economía en general (v.g. falta de infraestructura, de capacidades, etc.) probablemente se mantengan en el marco de la propiedad privada. Lo que es más importante aún, si algún componente de las pérdidas de las empresas estatales ha estado relacionado con el papel cuasifiscal de dichas empresas, determinados sectores y grupos sociales, incluidos los pobres, serán los perdedores.

Para presentar este aspecto final de manera más concreta, tomemos el ejemplo de la Corporación de Industrias Químicas de Bangladesh, que es una empresa del sector público y tiene el monopolio de la producción de urea (un tipo de fertilizante). Según un estudio del Banco Mundial, los precios asignados a la urea por la Corporación eran cerca del 45% inferiores que los precios paritarios promedio de las importaciones durante el período 1990-2002. Como se muestra en el Cuadro 6, el subsidio total anual facilitado mediante los precios inferiores varió de un mínimo de alrededor de 3.000 millones a un máximo de 14.000 millones de taka entre 1991 y el año 2000.

Cuadro 6
SUBSIDIO TOTAL DE LA UREA Y RENDIMIENTO DE LA CORPORACIÓN
DE INDUSTRIAS QUÍMICAS DE BANGLADESH
(En miles de millones de taka)

Años	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Subsidio total de la urea	5	6,1	4,8	5	12,8	13,9	11,7	4,9	2,7	3,7
Ganancias/pérdidas netas de la Corporación	-0,34	-0,55	0,21	0,25	-0,75	-1,21	-2,38	-0,67	-1,42	-1,50
Ganancias sin subsidio*	4,66	5,55	5,01	5,25	12,05	12,69	9,32	4,23	1,28	2,20

Fuente: Dependencia de Supervisión, Ministerio de Finanzas y OEB, Anuario Estadístico de Bangladesh, varios años.

* Obsérvese que estas cifras estimadas no incluyen el subsidio de la Corporación otorgado por BOGMC mediante la venta de gas a precios inferiores al corriente.

Tan pronto se toma esto en cuenta, las pérdidas netas de la Corporación se convierten en sumas considerables de ganancias netas. La fijación de precios inferiores a los corrientes a los productos de las empresas estatales para diversos sectores, no sólo afecta su rendimiento práctico, sino que además tiene implicaciones para el crecimiento económico y la distribución en general, ya que realmente representan una transferencia del sector público al privado.

La privatización de empresas como la Corporación de Industrias Químicas de Bangladesh puede poner fin a la práctica de proporcionar insumos a precios inferiores a los corrientes. ¿Cómo puede afectar esto a los pobres? Bangladesh es un país en que cerca del 63% de la fuerza laboral activa participaba en la producción agrícola y cerca del 75% de la población vivía en el sector rural en el año 2000.

Según la Oficina de Estadísticas de Bangladesh (2000), la proporción per cápita de pobreza rural era del 52,5% en este año. Si asociamos la tenencia de la tierra con la actividad agrícola y el uso de la urea, el subsidio de la urea probablemente esté beneficiando a una gran proporción de pequeños tenedores de tierra o tenedores marginales. Ello se debe a que la concentración de propiedades de tierras no es muy elevada en Bangladesh. Sólo cerca del 20% de las familias a nivel nacional poseen terrenos mayores de 1,5 acres (OEB, 1997). Alrededor del 10% de las familias carecen de tierras.

El resto son pequeños propietarios o propietarios marginales que probablemente se beneficien en diverso grado del subsidio a los fertilizantes.

Bangladesh tiene la suerte de contar con grandes reservas de gas natural, lo que le permite a las empresas públicas suministrar fertilizante a los agricultores a precios notablemente inferiores al precio del mercado internacional. La desappropriación de empresas participantes en la producción de urea en el marco de la Corporación de Industrias Químicas de Bangladesh pudiera entrañar un aumento en el precio de la urea, lo que conduciría a una redistribución de los ingresos hacia los nuevos propietarios en forma de aumento de las ganancias. ¿Cuál sería la repercusión de esos cambios en la pobreza? Una posibilidad es el aumento en la tasa de concentración de la tierra, si el precio del fertilizante aumenta tanto que los pequeños propietarios y los propietarios marginales se vieran obligados a abandonar la agricultura. Si las familias afectadas pertenecieran al grupo de los no pobres, podrían caer en la pobreza o la pobreza extrema. Una segunda posibilidad es que la disminución general en el uso de fertilizantes asociada al aumento de los precios puede poner en peligro la seguridad alimentaria nacional. El bienestar de las comunidades no agrícolas y de la población urbana también puede verse afectado negativamente por el mayor costo de la producción agrícola y la elevación de los precios de los alimentos básicos.

En general, el impacto de la privatización en la pobreza, con relación al papel de los subsidios y la fijación de precios inferiores a los corrientes, probablemente dependa de la línea de producción o servicios que se privaticen. Si bien puede existir un vínculo directo entre pobreza y privatización de firmas que producen, digamos, fertilizantes, es probable que en otras esferas los pobres no sientan los resultados negativos si no son usuarios de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas antes de la privatización. Incluso en este caso, puede haber una justificación para que existan los subsidios si éstos desempeñan un papel decisivo en el crecimiento y desarrollo de algunas industrias.

Otra línea de argumentos sería que se puede mantener la concesión de subsidios incluso, después de la privatización mediante asignaciones presupuestarias. El dilema en este caso radica en el hecho de que las economías de bajos ingresos ya están gravemente limitadas por la falta de capacidad para la generación de ingresos y por la estricta posición fiscal que se ven obligados a mantener. Satisfacer el monto de los subsidios o del apoyo necesario para el alivio de la pobreza y el desarrollo industrial mediante asignaciones presupuestarias constituye un enorme desafío para los países

de bajos ingresos, donde la pobreza está ampliamente difundida y el nivel de desarrollo industrial es muy bajo.

EVIDENCIA DE LA EFICIENCIA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN COMPARACIÓN CON LAS PRIVADAS, Y SUS REPERCUSIONES EN LA POBREZA

El vínculo entre crecimiento y eficiencia es evidente. Menos evidente resulta cómo se logra esta última. Aunque los defensores de la privatización alegan que la forma de propiedad determina la diferencia, la evaluación empírica de la relación entre eficiencia y propiedad de la empresa está plagada de enormes dificultades. Ello se debe en parte a las diferencias entre los objetivos de las empresas de propiedad privada o pública.

Millward (1988), por ejemplo, indicó que la evidencia empírica no apoya de manera uniforme la opinión de que las empresas privadas sean más eficaces que las empresas públicas. De hecho, tanto los estudios comparados entre diversos países, como los de países aislados, sobre la privatización y el rendimiento, arrojan resultados muy variados. Por ejemplo, Megginson, Nash y van Randenborgh (1994) comprueban que el rendimiento financiero de las 61 compañías de 18 países mejoró tras la privatización, aunque la mejoría no resultó significativa y muy inferior en las compañías no competitivas. Por otra parte, en otro estudio entre países realizado por Cook y Uchida (2001) se comprobó que la privatización tenía un impacto negativo en el crecimiento económico. La evidencia econométrica presentada por Bhaskar y Khan (1995) sobre el caso de Bangladesh también revela una asociación negativa entre el nivel de producción y la privatización en el decenio de 1980. Los resultados contradictorios sobre el impacto de la privatización en la eficiencia y el crecimiento económico no frenaron el proceso de privatización en muchos países. De hecho, en algunos la privatización se llevó a cabo a pesar de las pruebas en sentido contrario, como indicó Millward (1988).

¿Cómo encaja la experiencia de Bangladesh en el cuadro general de privatización en las economías en desarrollo? Las deficiencias financieras de las empresas públicas han sido bien documentadas en Bangladesh. Se ha comprobado que esas empresas dependían enormemente de las inyecciones de capital y de los créditos estatales (véase, por ejemplo, Akram 1999; Banco Mundial 1995). Esto es especialmente cierto en el caso de las corporaciones que operan en las industrias manufactureras. Los problemas de las empresas públicas no financieras parecen haberse agravado después de mediados del decenio de 1980. Desde entonces, ni en un solo año se han registrado ganancias en sus balances generales. Entre 1986 y 1996, sus pérdidas han sido de alrededor del 2,5% del total de producción industrial bruta.

Sin embargo, en tres estudios llevados a cabo con anterioridad se ponen de manifiesto evidencias decisivas respecto del impacto de la privatización en la eficiencia. El primero fue un estudio realizado por la Junta de Inversiones en 1991. En ese estudio se comprobó que el 53% de las empresas privatizadas habían ce-

rado o resultaban disfuncionales. Las que todavía operaban, no tenían un buen rendimiento (comunicado en Sobhan 1991: 206). El segundo estudio fue realizado por Mahmood y Sobhan (1991), quienes compararon el rendimiento de las fábricas de yute y de textiles desnacionalizadas durante el período 1981-1985 (en cuanto a aumento de la producción, productividad de los factores basados en el volumen y la cantidad, desperdicios, etc.), con el rendimiento de las fábricas de propiedad estatal. Los resultados de este estudio indican que la producción en las fábricas de yute privatizadas había disminuido desde la desnacionalización. La productividad de las maquinarias y el desperdicio habían sido mucho peores en las fábricas desnacionalizadas. Los resultados generales en este estudio llevan al autor a rechazar el argumento de que la eficiencia y la rentabilidad aumentan con la privatización. Por último, los resultados del estudio de Sen (1997) sobre 205 firmas privatizadas durante los decenios de 1980 y 1990 presentaban un cuadro similar. La tasa de cierres era del 40%, y el 55% de las firmas privatizadas estaban en funcionamiento¹⁰. Por otra parte, Sen encontró que la rentabilidad de las empresas en funcionamiento aumentó tras la privatización. Cuando estos datos se consideran junto a los resultados de Akram (1999) sobre los elevados niveles de endeudamiento y de mora en el pago de los préstamos entre las firmas privatizadas, se generan serias dudas acerca del grado en que la privatización puede ser considerada una panacea para la eficiencia. Lo interesante acerca de la experiencia de Bangladesh es que el rendimiento de las empresas privatizadas no parece haber mejorado significativamente pese al número considerable de despidos¹¹.

Hay otra cuestión que requiere atención adicional. ¿Cómo debemos reinterpretar la elevada tasa de cierres entre las empresas privatizadas y el nivel tan mediocre de productividad en el contexto de reducción de la pobreza? Tal vez estos datos indiquen que hay determinados elementos estructurales de la economía de Bangladesh que impiden que las empresas privatizadas con determinadas características tengan la misma viabilidad que las empresas públicas del mismo sector (v.g. desventajas en la estructura institucional, tecnología anticuada, endeudamiento, disminución persistente de la demanda mundial de productos de yute, altas tasas de fallos en el fluido eléctrico, falta de infraestructura, competencia extranjera, falta de capacitación). De hecho, los resultados de la desapropiación en los países de bajos ingresos como Bangladesh pueden ser fundamentalmente diferentes de los resultados en los países de ingresos medios. Esta cuestión es de importancia crítica y trasciende el alcance del presente trabajo, ya que requiere investigación y análisis adicionales. Hasta donde sé, existe un solo estudio com-

10 Akram (2000) señala que el estudio de Sen indicaría una tasa de cierres/éxito del 28% si 'el término cierre' se modificara de modo que incluyera diferentes formas de producirse (v. g. liquidación, inactividad). En todo caso, la tasa de cierres está lejos de ser marginal.

11 Las reducciones de personal con frecuencia han sido consideradas el principal factor que explica el aumento de la rentabilidad después de la privatización. Véase por ejemplo La Porta y López de Silanes (1999) y Kikeri (1998) sobre este aspecto.

parado entre países, realizado por Boukbari y Cosset (1998), en que, junto con otras cuestiones, se examina el desempeño de las empresas en países con economías de bajos y medianos ingresos. En dicho estudio se comprueba que existe una considerable disparidad entre los países con economías de medianos o bajos ingresos, en cuanto a la eficiencia de las empresas tras la privatización. Según sus estimados, la eficiencia de las empresas desnacionalizadas en las economías de medianos ingresos ha sido muy favorable, mientras que no ha sido así en las economías de bajos ingresos.

La repercusión directa en la pobreza de los cierres de las empresas estaría relacionada con la pérdida de empleos remunerados por las familias afectadas por los mismos y la pérdida de ingresos por los suministradores de insumos de las empresas respectivas. Si bien puede afirmarse con certeza que esos acontecimientos han tenido una repercusión negativa en las familias y que muy probablemente han incrementado el nivel de pobreza, aunque sólo sea marginalmente, es imposible hacer un juicio preciso de la magnitud de la repercusión que ello ha tenido en la pobreza debido a la falta de información acerca de las características de las familias afectadas.

CONCLUSIONES

La experiencia de Bangladesh con respecto a la privatización y sus consecuencias para el bienestar social, está llena de lecciones para los países en desarrollo, especialmente los de bajos ingresos. Este estudio pone de relieve diversas facetas de la privatización que son pertinentes para la reducción de la pobreza. Ante todo, el costo asociado a la reestructuración de la mano de obra en el proceso de privatización puede ser mayor que los beneficios inmediatos de dicho proceso, si es que hay beneficios. Los despidos son la peor forma de reestructuración de la mano de obra en países como Bangladesh, en que la seguridad social y los servicios de salud son fundamentalmente derechos asociados al trabajo y no servicios que se presten a todos. Esto puede representar costos enormes para los trabajadores con pocas perspectivas de reingresar en el mercado de trabajo por diversas razones (v.g. edad avanzada, limitaciones para la movilidad, falta de oportunidades de empleo), y ningún paquete de gratificaciones puede ser suficiente para compensar sus pérdidas (y las de sus familiares a cargo).

En segundo lugar, no se ha realizado el objetivo primario de la política de privatización (desapropiación) en Bangladesh (v.g. el empleo de los ingresos provenientes de la desnacionalización, en el desarrollo social y humano). A pesar de las altas expectativas expresadas en documentos oficiales, con respecto a la generación de ingresos mediante la desapropiación, es muy probable que, cuando se hayan tomado en cuenta todos los costos pertinentes, se compruebe que con la misma se impone una carga sustancial a la sociedad.

Por último, en el caso de Bangladesh, la interpretación más moderada de los datos relativos a la eficiencia sería que la privatización no ha satisfecho las expectativas. Es importante mencionar dos cuestiones. Las pérdidas incurridas,

debido al papel cuasifiscal de las empresas de propiedad estatal (como en el caso de los subsidios), deben separarse de las pérdidas debidas a ineficiencias técnicas o económicas de dichas empresas. Las pérdidas de las empresas públicas pueden ser toleradas en la medida en que contribuyen más al desarrollo sectorial (público o privado) y al bienestar de los pobres. De no existir dicha justificación, entonces la racionalización de la fijación de precios o las estrategias de empleo adoptadas serán la primera opción a considerar para mejorar el desempeño financiero de las empresas públicas en Bangladesh. La otra cuestión es la medida en que la ineficiencia se asocia a los factores estructurales predominantes en los países de bajos ingresos. La existencia de un elevado número de cierres de empresas desnacionalizadas, es un fuerte indicador del efecto de esos factores, aunque se requieren investigaciones y análisis adicionales.

En el presente trabajo, la evaluación de los efectos de la privatización se ha limitado a la eficiencia, la generación de empleos y de ingresos. Un aspecto importante, que no se aborda aquí, es la repercusión de la privatización en los precios y la calidad de los bienes y servicios, así como el acceso de los pobres a los servicios. Un análisis de la privatización en este contexto puede arrojar importantes resultados valiosos para la elaboración de políticas en Bangladesh.

Para resumir las cuestiones planteadas, se requiere un análisis crítico e independiente del proceso de privatización en las economías en desarrollo. El debate sobre la eficiencia de las empresas públicas versus las privadas sigue siendo controvertido. La privatización en el marco de las limitaciones estructurales de las economías en desarrollo (i.e. estructuras institucionales subdesarrolladas, marcos jurídicos inadecuados, imperfecciones del mercado, mercados faltantes, sectores privados débiles y pobreza y desigualdades extensas) pueden dar lugar a elevados costos sociales. Debería analizarse seriamente la posibilidad de reformar las empresas de propiedad estatal para hacerlas más viables. Hay numerosos ejemplos en el mundo en desarrollo que sustentan el criterio de que las empresas de propiedad estatal desempeñan un papel decisivo en el alivio de la pobreza, al generar oportunidades de empleo, apoyar el desarrollo del sector privado, establecer normas de calidad y seguridad para la prestación de servicios públicos, y encauzar los recursos hacia las regiones menos desarrolladas.

REFERENCIAS

- Akram, T. (1999) "Public enterprise inefficiency and the road to privatization in Bangladesh" en *Journal of Bangladesh Studies*, Vol. 1, No.1
- Akram, T. (2000) "Entry, exit, efficiency and the question of privatisation: The Case of Bangladesh" en *The Bangladesh Development Studies*, Vol. XXVI, No.1
- Banco Mundial (1995) *Bangladesh: From Stabilization to Growth, A World Bank Country Study*, Washington (D.C: Banco Mundial).

- Banco Mundial (2000) Privatization Link (Base de datos consultada en octubre de 2004 en <http://www.privatizationlink.com>).
- Bhaskar, V y Khan, M. (1995) "Privatization and employment: a study of the jute industry in Bangladesh" en *The American Economic Review*, Vol. 85, No.1, Págs. 267 a 273.
- Bhattacharya, D. y Titumir, R. A. M. (eds.) (2001) *Stakeholders' Perceptions: Reforms and Consequences, Structural Adjustment Participatory Review Initiative* (Dhaka: Shraban Prokashoni).
- Birdsall, N. y Nellis, J. (2002) "Winners and losers: assessing the distributional impact of privatization" en Working Paper, No. 6 (Washington: Centre for Global Development).
- Boubakri, N. y Cosset, J. C. (1998) "The financial and operating performance of newly privatized firms: Evidence from developing countries" en *The Journal of Finance*, Vol. LIII, No. 3, Junio.
- Chenery, H, Ahluwalia, M. S., Bell, C. L. G., Dulong J. H. y Jolly R. (1974); *Redistribution with Growth* (Great Britain: Oxford University Press).
- Chisari, O., Estache, A. y Romero, C. (1997) "Winners and losers from utility privatization in Argentina: Lessons from a general equilibrium model" publicación del
- Banco Mundial, consultada en julio de 2004 en <<http://www.worldbank.org/wbi/regulation/pubs/1824winnerslosers.html>>.
- Commander, S. y Killick, T. (1988) "Privatisation in developing countries: a survey of the issues", en Paul Cook y Colin Kirkpatrick (eds.) en *Privatisation in Less Developed Countries* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- Cook, P. y Kirkpatrick, C. (1995) "The Distributional Impact of Privatisation in Developing Countries" en *Privatisation and Equity*, Ramanadham V. V. (ed.) (Londres: Routledge).
- Cook, P y Uchida, Y. (2001) "Privatization and economic growth in developing countries" Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series, No. 7.
- Dagdeviren, H., van der Hoeven R. y Weeks J. (2002) "Poverty reduction with growth and redistribution" en *Development and Change*, Vol. 33 (3).
- Goyal, S. K. (2000) "Privatisation in India" en Joshi G. (ed.), *Privatisation in South Asia* (New Delhi: OIT).
- Hoeven, R. y Sziraczki, G. (1997) *Lessons from Privatization: Labor Issues in Developing and Transitional Countries* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo).

- Humphrey, C. L. (1990) *Privatisation in Bangladesh: Economic Transition in a Poor Country* (Nueva Dheli Westview Press).
- Joshi, G. (2000) "Overview of privatisation in South Asia" en *Privatisation in South Asia*, Joshi G. (ed.), Nueva Delhi: OIT
- Kikeri, S. (1998) "Privatization and Labor –What happens to workers when governments divest?", World Bank Technical Papers No. 396, Febrero.
- Krueger, A. O. (1974). "The political economy of the rent-seeking society," en *American Economic Review*, Vol. 64, no 3, Págs. 291 a 303.
- La Porta, R. y Lopez-de-Silanes, F. (1999) "The benefits of privatization: evidence from Mexico", *The Quarterly Journal of Economics*, CXIV (4): 1193 a 1242.
- Macedo, R. (2000) "Privatization and the distribution of assets and income in Brazil", Working Papers, No.14, Carnegie Endowment for International Peace.
- Mahmood, S. A. y Sobhan, R. (1991) "The economic performance of denationalized industries in Bangladesh: The Case of the jute and cotton textile industries", BIDS Research Report, No. 129
- Meggison, William L., Robert C. Nash y Matthias van Randenborgh, 1994. "The financial and operating performance of newly privatized firms: an international empirical analysis", *The Journal of Finance*, 49 (12): 403 a 452.
- Millward, R. (1988) "Measured sources of inefficiency in the performance of private and public enterprises in LDCs" en Cook P. and Kirkpatrick C. (eds.), *Privatisation in Less Developed Countries*, Londres: Harvester Wheatsheaf.
- MOF (2003) Interim Poverty Reduction Strategy Paper, Ministerio de Finanzas de Bangladesh, Enero.
- OEB (2000) Bangladesh Household Income and Expenditure Survey, Dhaka: Oficina de Estadísticas de Bangladesh (OEB).
- OEB (1997) Bangladesh Household Expenditure Survey: 1995-1996, Dhaka: Oficina de Estadísticas de Bangladesh (OEB).
- OEB Statistical Yearbook of Bangladesh, Dhaka: Oficina de Estadísticas de Bangladesh (OEB), varios años.
- PCB (2001) "Privatisation Policy of Government of Bangladesh" por la Comisión de Privatización de Bangladesh.
- Ramanadham, V. V. (1995) "The Impacts of Privatisation on Distributional Equity" en *Privatisation and Equity*, Ramanadham V. V. (ed.), Págs. 1 a 34, Londres: Routledge.
- Ravallion, M. (2001) "Growth, inequality, and poverty: looking beyond averages", World Bank Working Papers.

- Sen, B. (1997) "Whither privatisation: Results of an exploratory survey of the disinvested industries in Bangladesh" Bangladesh Institute of Development Studies, documento mimeografiado.
- Sobhan, Rehman (1991) "An industrial strategy for industrial policy: Redirecting the industrial development of Bangladesh in the 1990s", The Bangladesh Development Studies, Vol. XIX, Marzo a Junio, No. 1-2.
- Stiglitz, J. (2002) *Globalisation and its Discontents*, England: Penguin Books.

PARTE III

DIMENSIONES PRÁCTICA Y LOCAL

ROWAN IRELAND*

**SINERGIAS FRÁGILES PARA EL
DESARROLLO
EL CASO DE *JARDIM ORATÓRIO*,
SÃO PAULO, BRASIL**

INTRODUCCIÓN

Jardim Oratório es una favela de unos 15.000 residentes en la periferia sudeste del Gran San Pablo, en la ciudad de Mauá. He estado siguiendo las vicisitudes de su *Comissão da Terra* desde 1988 cuando pasé en la favela mis primeros cuatro meses en calidad de residente, el primero de varios períodos de trabajo de campo que siguieron en 1991, 1992, 1996 y 2001. El estudio de la *Comissão* ha sido el más intenso de un conjunto de estudios de casos de asociaciones locales cuyos miembros se consideran parte de un movimiento popular panbrasileño más amplio, del cual se habló mucho en el decenio de 1980, pero que tiende a desaparecer para el nuevo siglo¹. El objetivo de esos estudios de casos longitudinales era determinar cómo figuraban las asociaciones en la vida social, política y económica de los *bairros populares* en que operaban. ¿En qué medida eran la manifestación local de los movimientos de

*Profesor Adjunto de Sociología en la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad La Trobe, Australia. Ha trabajado en los temas de religión y política en el Brasil, y más recientemente en los temas de los movimientos sociales, la sociedad civil y la profundización de la democracia en ese país.

1 Los demás estudios de casos fueron realizados en *São Bernardo* y en *Cidade Tiradentes* en San Pablo, la zona de la *Casa Amarela* de Recife, y en el Pelourinho de Salvador BA. En Álvarez (1997) y Hochstetler (2000) se analizan las causas de la decreciente presencia de los movimientos populares. Ambos autores alegan que los movimientos merecen más atención de los especialistas en ciencias sociales de la que reciben actualmente.

los pobres que habían pasado de la lucha por las necesidades al logro del desarrollo, concebido en un sentido amplio? ¿En qué medida estaban fomentando “sujetos populares”² al movilizar residentes para acciones colectivas encaminadas a establecer la titularidad, obtener servicios de agua corriente y saneamiento, así como otros elementos de infraestructura urbana? ¿En qué medida estaban, no sólo dirigiéndose al Estado para obtener remedio para los patógenos de la pobreza, sino creando al mismo tiempo un espacio en que los desarraigados pudieran establecer nuevas formas de conexión social y cultural (Cavalcanti 2002)? Atendiendo a las asociaciones locales que los integraban, ¿en qué medida los movimientos populares locales de residentes urbanos eran todo lo que se aseguraba en las entusiastas publicaciones del decenio de 1970 y principios del decenio de 1980? (Slater 1985; Ireland 1999).

Este capítulo se centra solamente en el estudio de *Jardim Oratório*, y aunque no responde a todas esas amplias preguntas, éstas fijan los parámetros de la indagatoria. Los líderes de la *Comissão da Terra* han compartido durante mucho tiempo las esperanzas expresadas en los trabajos académicos de referencia. Durante cerca de 20 años, ellos han estado tratando de realizar una visión de transformación social lograda mediante los movimientos populares, aunque a lo largo de los años esa visión unas veces ha sido y otras ha dejado de ser centro de interés, y la suerte de los que la han mantenido ha sufrido muchos altibajos. Notablemente, la visión de esos líderes, incluso sus proyectos y prácticas, son muy similares a las nuevas concepciones de los procesos de desarrollo (Sen 1999; Evans 1996)³. Por tanto, un estudio longitudinal de las vicisitudes de la *Comissão* nos ayuda a evaluar supuestos, expectativas, y afirmaciones de la nueva teoría del desarrollo. Nos ayuda a apreciar las posibilidades y los peligros que se postulan en la teoría acerca del complicado equilibrio y la dialéctica entre el estado, las ONG y los actores de los movimientos sociales locales.

LA VISIÓN DE DESARROLLO DE LA COMISSÃO

En los tres estudios de casos de San Pablo, se preguntó a los líderes y a los miembros corrientes de las asociaciones acerca de su visión de la sociedad futura transformada que ellos procuraban; de los adversarios que veían frente a sí en su lucha por un futuro mejor; de su modo de resolver las demandas de las esferas correspondientes al movimiento, la comunidad, el estado y el mercado que ellos tenían que negociar cotidianamente; de su sentido de la vulnerabilidad y los desafíos a encarar frente a su sentido de esperanza y los resultados positivos en relación con sus objetivos de transformación.

Para sorpresa de los investigadores, existía un considerable consenso acerca de todas esas cuestiones entre los líderes y los miembros corrientes, entre los que estaban

2 Daniel Levine define a los “sujetos populares” como “un grupo de hombres y mujeres confiados, capaces y que saben expresarse, provenientes de poblaciones hasta entonces silentes, desorganizadas y desalentadas” (Levine 1993: 171).

3 Tal vez esto no sea tan extraordinario, ya que Evans, por ejemplo, ha contribuido a este nuevo cuerpo teórico sobre la base de estudios de casos, incluido el de Tendler (1997) en Ceará.

muy vinculados a las “comunidades de base” de la Iglesia Católica y los que estaban sólo marginalmente vinculados, entre los que tenían una educación superior y los que nunca habían terminado la escuela primaria, entre los entrevistados en 1988 y en 2001. Tras las enormes diferencias en cuanto a biografía, retórica y énfasis, realmente existía una visión compartida de la *Comissão*. El contenido de esa visión se pondrá de manifiesto con sólo dos entrevistas, resumidas bajo los encabezamientos de los tópicos de la entrevista antes mencionados.

No se pretende que los entrevistados representen a los cerca de 200 miembros plenos de la *Comissão* en 1988, salvo en la visión compartida de lo que era la *Comissão*, sus adversarios y sus esperanzas. El primer entrevistado, Mancha (su apodo), es un arquitecto profesional, no residente: un asesor técnico de la *Comissão*. Sus planteamientos y su visión de la transformación social reflejan su fundamento en la praxis de la Iglesia Católica “progresista” del Brasil en los decenios de 1970 y 1980 (Ottmann 2002). Una ventaja de resumir su entrevista es que, como intelectual orgánico, él utiliza formas de expresión y conceptos familiares para los especialistas en ciencias sociales: puede hablarnos directamente y con autoridad. La desventaja, por supuesto, es que su propio lenguaje autorizado puede opacar la cuestión de que su visión sea en efecto, la que comparten otros dirigentes y activistas de la *Comissão*.

Esa desventaja se compensa mediante nuestro segundo entrevistado, João André, quien en 2003 ya había sido residente de *Jardim Oratório* durante 20 años. Debido a su posición de larga data como líder en la *Comissão*, no puede decirse que él sea representativo de todos los residentes, ni siquiera de todos los activistas. Sin embargo, se acerca mucho más que Mancha a la media de los residentes en cuanto a los indicadores socioeconómicos, incluidos la educación y los ingresos. No obstante, su expresión fluida representa, en el mejor de los casos, solamente uno de los submundos de *Jardim Oratório*: el de la propia *Comissão*. Como veremos, ese submundo no contiene todo el potencial para la resistencia y la transformación en *Jardim Oratório*, aspecto éste que la propia *Comissão* llegó a valorar tan sólo lentamente.

Con estas precauciones en mente, podemos pasar a los resúmenes de las entrevistas.

ENTREVISTA 1

Mancha fue asesor técnico de la *Comissão*, 1984-1988, y profesor de arquitectura y planificación urbanística en la Universidad Católica Pontificia de San Pablo (UCP) (entrevista de noviembre de 1988).

EL FUTURO

Mancha consideraba su participación regular los fines de semana en la *Comissão* como la participación en una manifestación local de un movimiento popular para la transformación de la sociedad brasileña. En ese Brasil mejor, los pobres y los hasta entonces excluidos serían ciudadanos plenos, críticos, participantes activos en la planificación urbana y en la realización de la totalidad de los derechos humanos. En

las ciudades mejores del futuro, que ellos habrían contribuido a construir, podrían desarrollar sus ya enriquecidas pautas de sociabilidad y mostrar a otros brasileños la manera de compartirlas.

ADVERSARIOS

Ante todo, entre los adversarios se incluyen agencias e individuos a diversos niveles del “poder público”, quienes no sólo insisten en que el poder de planificación debe mantenerse exclusivamente en sus manos, sino que planifican zonas urbanas para maximizar el control sobre los pobres urbanos, y subrayan el valor de cambio del espacio urbano y no sus valores de uso humano. La Sociedad de Amigos del Barrio (SAB), que se ha convertido en un instrumento del favoritismo político local, es también un adversario porque moviliza a los residentes en apoyo de los políticos locales sin alentarlos a expresar sus propias demandas ni a elaborar sus propios proyectos⁴.

ESTRATEGIA DE LA ACCIÓN COLECTIVA

Las asociaciones tienen que establecerse sin que ninguna de las partes se haga dominante. Los asesores de movimientos populares como Mancha sirven de mediadores en cuanto a la terminología, ayudando a formular propuestas que los agentes estatales puedan comprender. Así mismo, pueden dar a conocer las perspectivas y los modelos de planificación urbana crítica a los residentes locales, activistas de los movimientos. Los asesores también se necesitan para obtener fondos para proyectos dinámicos, tales como la construcción de viviendas modelo y el establecimiento de jardines y talleres comunales, que son necesarios si se quiere que el movimiento local llegue a valerse por sí mismo y logre objetivos de desarrollo más amplios. Ahora bien, no deben dirigir ni controlar las asociaciones de las que son un elemento necesario. Mediante el círculo creciente de asociaciones, el movimiento local podrá pasar de la presentación de las demandas locales al estado, a la lucha más amplia por un nuevo tipo de ciudad y nuevas instituciones que serán prefiguradas en *Jardim Oratório*.

SOLUCIÓN DE LAS DEMANDAS DE LAS ESFERAS CORRESPONDIENTES AL MOVIMIENTO, LA COMUNIDAD, EL ESTADO Y EL MERCADO

Mancha destaca los peligros que entraña dar prioridad exclusiva y sostenida a cualquiera de las esferas interactuantes por separado, o que cualquiera de éstas oprima a otra. No obstante, considera que la *Comissão* tiene establecido un mecanismo para responder con éxito a esos peligros. También considera que hay peligro de que las

⁴ Existen numerosas SAB en San Pablo. No todas tienen las características clientelistas que Mancha y los miembros de la *Comissão* suelen atribuir a sus SAB locales. Tampoco puede asumirse que, cuando una SAB es calificada de clientelista, eso es todo lo que puede decirse de ella en relación con la política relativa a la pobreza y el desarrollo. Aunque es cierto que las SAB se originaron en los gobiernos populistas de la ciudad de São Paulo de los decenios de 1940 y 1950, y que se produjo una consolidación del carácter clientelista de muchas Sociedades durante los años 50.

presiones del mercado y las influencias globales de la cultura de consumo disuelvan la comunidad local y socaven los procesos locales de formación de la identidad. Por otra parte, Mancha considera que la *Comissão* tiene una línea de defensa siempre que continúe organizando y manteniendo empresas cooperativas como su huerto comunal, su cocina comunal y su taller de producción de ladrillos de cemento. Contra el peligro de convertirse en una comunidad centrada en la Iglesia Católica, la *Comissão* debe continuar incluyendo a los no religiosos y a los protestantes evangélicos, y prestar servicios a todo el *Jardim Oratório*. Contra el peligro de que sus empresas cooperativas se conviertan en pequeños negocios como muchos otros, la *Comissão* debe evitar las relaciones laborales típicas entre “propietarios” o administradores y obreros o “asalariados”.

VULNERABILIDADES Y RESULTADOS POSITIVOS

Mancha percibe el peligro de que las ONG extranjeras que están facilitando fondos esenciales para algunos proyectos de la *Comissão* acepten la perspectiva de las agencias estatales para la regularización y la urbanización. Así mismo, existe el peligro de que los residentes locales acepten esas perspectivas una vez establecida la titularidad y prestados los servicios básicos. Este es el peligro del éxito: que el modo de urbanización destruya las relaciones cooperativas locales, socave la cultura popular y la formación de la identidad local, y malogre el movimiento. Entre otros peligros se incluye quedar atrapados en las demandas políticas hasta el punto de estar demasiado centrados en la política partidista y las luchas electorales locales. En un sentido más general, en los contactos que se establecen en las relaciones con el estado, las ONG, la Iglesia, etc., que son esenciales para la vida de la asociación y la comunidad local, también existe el peligro de que se produzcan captaciones. Se cuenta con algunos resultados positivos para contrarrestar los peligros. Las empresas cooperativas prometen contrarrestar la tendencia a la desmovilización del movimiento tan pronto se logre un mínimo de urbanización. La financiación proveniente de las ONG internacionales reduce la dependencia del estado, y el peligro conexo de quedar atrapado en la política de las demandas. El desarrollo estrechamente vinculado, pero autónomo, de la comunidad de la Iglesia proporciona beneficios mutuos.

ENTREVISTA 2

João André (JA), fue varias veces presidente de la *Comissão* y residente de la favela durante 20 años. JA nació en la zona rural de Ceará, migró a la zona rural de Paraná a los 13 años de edad, y llegó a Mauá, San Pablo a los 30 años de edad. Actualmente está empleado en calidad de asesor de proyectos de urbanización en el gobierno del Partido de los Trabajadores⁵ (PT) de la ciudad de Mauá, a pesar

5 El PT es el partido del Presidente del Brasil Luis Inácio ‘Lula’ Da Silva. Además de la elección de su candidato a la Presidencia en 2002, el logro más importante del PT es a nivel municipal: su exitoso experimento durante 12 años de gobierno con el presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre (Baiocchi, 2001).

de no haber completado su educación primaria (combinación de entrevistas realizadas en 1988, 1992, 1996 y 2001).

EL FUTURO

La visión de JA de un Brasil transformado tiene un enfoque mucho más politizado que la de Mancha. JA ha sido un miembro activo del Partido de los Trabajadores (PT) local desde principios del decenio de 1980 y fue un candidato aprobado para el Concejo Municipal en 1992, por tanto no resulta sorprendente que el futuro por el que lucha incluya al PT en el poder a todos los niveles de gobierno, poniendo en práctica sus programas para lograr la igualdad y los derechos humanos. JA mantiene la misma visión del PT que tenía a principios del decenio de 1980: el centro de gravedad del Partido debe descansar en sus *núcleos* locales, y su triunfo político pondrá en marcha y promoverá de inmediato una ciudadanía activa y crítica en la base. El gobierno en el nuevo Brasil incluirá “movimientos organizados” anclados en el plano local, vinculados a organismos estatales y de la Iglesia, pero autónomos e internamente democráticos.

ADVERSARIOS

Fuera de *Jardim Oratório*, entre los adversarios se incluyen elementos dentro del gobierno local y de organismos como el *National Housing Bank* que JA considera que tratan de dismantelar las favelas (*desfavelar*) y de controlar sus poblaciones, en lugar de organizar proyectos para proporcionar infraestructura urbana (*urbanização*) con la participación local, popular. JA también considera adversarios a aquellos elementos dentro de la Iglesia Católica que quisieran romper los vínculos del movimiento popular, o contenerlo y controlarlo “dentro de la cristiandad”. Dentro de *Jardim Oratório*, los adversarios son entidades como la *Sociedade Amigos de Bairro*, que trabajan a los residentes locales, y no con ellos, tratando de movilizarlos en apoyo de proyectos del gobierno local, y distribuyendo prebendas a cambio de votos. Los adversarios individuales son hábiles políticos manipuladores que utilizan el lenguaje de la participación popular para ocultar la realidad de la política de control y *clientelismo*.

ESTRATEGIA DE LA ACCIÓN COLECTIVA

JA considera que la urbanización de la favela será necesariamente resultado de una lucha popular, pero que no podrá ganarse sobre la base de la “acción local con azadones”. Su estrategia se basa en la necesidad de maximizar la participación popular a todos los niveles, desde la planificación hasta la ejecución de los proyectos de urbanización, trabajando al mismo tiempo con el Estado y las ONG que pueden proporcionar los recursos y los expertos necesarios para la urbanización. Para maximizar la participación popular se requiere la toma de conciencia (*concientização*), la organización de grupos de servicio comunitario, y proporcionar tiempo, espacios y medios de comunicación para el debate público y la acción colectiva. En J. Oratório esto se logra mejor, primero en los grupos pastorales de la comunidad Católica local, y luego se extiende a toda la favela mediante la *Comissão*. El trabajo con la Iglesia, el Estado y las ONG

requiere un aprendizaje considerable por parte de los activistas locales, pero también un estricto respeto de las fronteras: entre las actividades pastorales de la Iglesia y las de la *Comissão*, entre los núcleos locales del PT y la *Comissão*, entre el gobierno local, las ONG y el movimiento local.

SOLUCIÓN DE LAS DEMANDAS DE LAS ESFERAS CORRESPONDIENTES AL MOVIMIENTO, LA COMUNIDAD, EL ESTADO Y EL MERCADO

El respeto de las fronteras, como se define bajo el acápito de estrategias, es la clave para resolver las demandas, a veces contradictorias, planteadas a la *Comissão* y sus activistas. La solución nunca es completa y es parte de la labor permanente del movimiento.

VULNERABILIDADES Y RESULTADOS POSITIVOS

Las características de la población de *Jardim Oratório* constituyen un desafío para la *Comissão* al tratar de maximizar la participación. La población es culturalmente diversa. Las exigencias del trabajo y, en períodos de elevado desempleo, la lucha por la supervivencia, significan que queda poco tiempo o energía para la participación. Las expectativas y el nivel de demandas son bajos, de modo que la gente se satisface fácilmente y no ve la necesidad de continuar participando. En 1992, JA destacó el problema de la violencia como factor de disuasión para la participación y la movilización. Tanto en 1996 como en 2001, JA y otros líderes se preocupaban porque la cultura juvenil globalizada persuadía a los jóvenes a asumir estilos de vida que no estaban a su alcance y eran incompatibles con los valores y la visión de la *Comissão*. Los activistas encaran los mismos problemas que los demás residentes, de modo que es difícil ser fieles al compromiso con el movimiento popular. Por otra parte, se ha logrado mucho (tema constante en las entrevistas de JA a lo largo de los años), y la visión se ha mantenido, particularmente en la comunidad de la Iglesia. Los logros y la visión son fuente de fortaleza.

Hay una teoría del desarrollo implícita en estos testimonios resumidos de Mancha y João André. En la próxima sección veremos lo mucho que esta teoría implícita se acerca a lo que yo denomino nueva teoría del desarrollo, asociada a los nombres de Amartya Sen (2001), Peter Evans (1996) y otros (v.g. Meir y Sigilitz 2001).

NUEVA TEORÍA DEL DESARROLLO, JARDIM ORATÓRIO Y SU COMISSÃO DA TERRA

Cuando João André subraya su visión de urbanización y Mancha habla del Brasil transformado, se aproximan a la noción misma de desarrollo que está tomando forma en la nueva teoría del desarrollo. Esa noción se refiere a cinco procesos, analíticamente separables pero que interactúan para constituir el desarrollo. Esos procesos son:

- *Creciente participación de la ciudadanía en los procesos de opción social.* Mancha y JA están más acordes con este proceso al insistir en maximizar la participación como factor integral de la urbanización. Los líderes de la *Comissão*

insisten en que la difusión de la información, el debate público acerca de las opciones y la acción colectiva para lograr los objetivos seleccionados, son fines en sí mismos.

- *Creciente disposición de la ciudadanía a invertir en bienes públicos (servicios de salud y educación, infraestructura de transporte, infraestructura urbana) y a fomentar el suministro de esos bienes.* Mancha y JA conciben la creación de bienes públicos como un objetivo primordial de la *Comissão*, y participan en la acción colectiva para lograrlo. Al mismo tiempo, parte de su estrategia colectiva consiste en movilizar a los residentes para presionar al gobierno local a fin de que suministre los bienes públicos de infraestructura urbana que la *Comissão* no tiene capacidad para producir.

- *Incremento consecuente de la productividad, que contribuye al crecimiento a largo plazo.* Este proceso se refiere a la economía más amplia, y en mis entrevistas no indagué sobre los criterios acerca de la productividad y el crecimiento a largo plazo. No obstante, todos los entrevistados estaban decididos a lograr un Brasil modernizado y próspero, criticaban las ineficiencias e ineficacias de las élites políticas y económicas que, en su opinión, socavaban la prosperidad, y estaban convencidos de que la salud de la economía y la profundización de la democracia eran complementarias.

- *Reducción de la violencia y la corrupción como factor intrínsecamente valioso y que fomenta el crecimiento.* Como se señaló, con el decursar de los años, JA hacía cada vez más hincapié en la reducción de la violencia a fin de poder lograr los objetivos de urbanización de la *Comissão*.

- *Mayor habilidad para negociar los desafíos y oportunidades de la globalización.* Ambos entrevistados coinciden en la importancia de aprovechar los recursos e ideas de ultramar para que la *Comissão* mantenga su independencia del Estado local y evite el clientelismo. Por otra parte, JA en particular ve los desafíos de la globalización expresados en la influencia global de la cultura de consumo en los jóvenes, y la culpa del desinterés de los jóvenes en la labor de la *Comissão*.

Más interesantes incluso que estos paralelos son las similitudes en la dinámica del desarrollo. La dinámica de la nueva teoría del desarrollo se representa en la Figura 1. El recuadro titulado “Sinergias” representa el proceso central de esa dinámica. La noción de sinergias se refiere al incremento de los esfuerzos de desarrollo en cualquiera de las cinco dimensiones definidas, mediante la interacción entre los movimientos sociales que actúan localmente a través de asociaciones como la *Comissão da Terra*, el Estado, y las ONG (Evans 1996). Cuando los trabajadores sociales y otros que prestan servicios estatales se “arraigan” en las comunidades en que trabajan –intercambiando ideas, experiencias y conocimientos con los líderes locales y antiguos clientes– hay beneficios mutuos. Sobre la base de nuevas redes de confianza, se fomenta la presta-

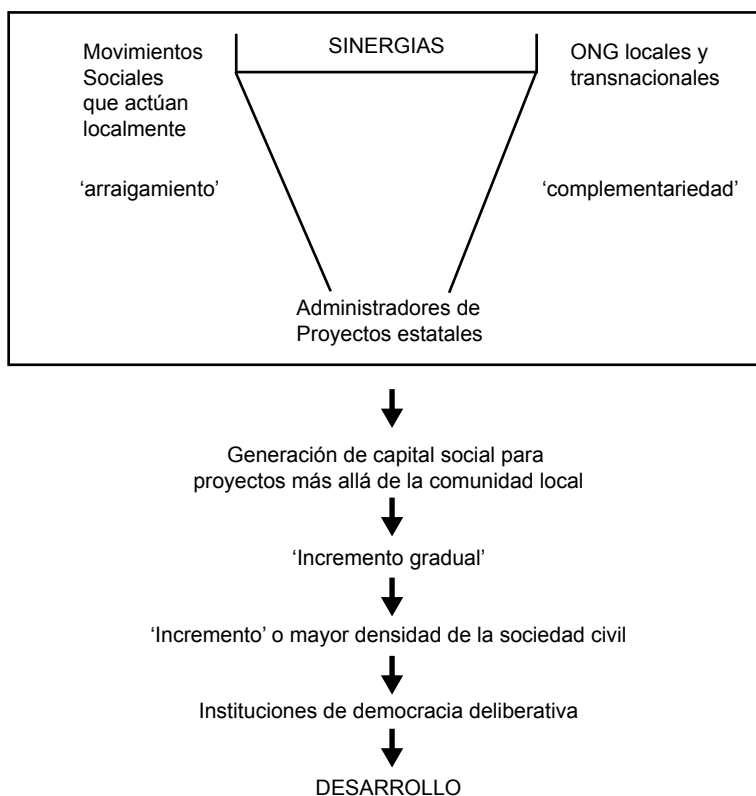
ción de servicios, y las comunidades locales de inmediato se abren y fortalecen, y se incrementan las capacidades para las iniciativas locales, la autoayuda y las opciones sociales. Cuando los gobiernos suministran los bienes colectivos, son buenos proveedores (en el caso de una favela: caminos asfaltados, saneamiento, abastecimiento de agua, pero también el orden público) y esos bienes facilitan el trabajo de las empresas cooperativas locales, entonces podemos hablar de “complementariedad”.

Ni Mancha ni JA utilizan los conceptos de arraigamiento ni de complementariedad. Pero cuando describen sus objetivos, sus estrategias para la acción colectiva, y sus vulnerabilidades, demuestran que ven que el logro de sinergias es parte integrante de la urbanización, como medio y como fin. Mancha y JA comprenden las limitaciones y peligros de proceder solos: la falta de recursos y de conocimientos especializados que podría atraparlos en una política reactiva de demandas; el comunitarianismo volcado en sí mismo que evitaría las múltiples conexiones exteriores que son necesarias para que la transformación de *Jardim Oratório* sea un capítulo local en la historia de la transformación nacional. Además, ellos reconocen y procuran los beneficios positivos de las interacciones con el estado y las ONG, siempre con la condición de que se mantenga la integridad de las partes interactuantes: exactamente como ocurre en el concepto de sinergia.

Tal vez en un aspecto ellos añaden un matiz crítico al concepto de sinergia. Insisten en el mantenimiento de las fronteras entre las partes comprometidas en las sinergias y analizan las vulnerabilidades de los movimientos locales cuando se violan esas fronteras. En efecto, sostienen que no hay ningún valor añadido si “personas de fuera”, arraigadas, desatienden el reclamo o violan la autonomía de “personas de dentro”, así como que no hay complementariedad si alguna de las partes sencillamente utiliza a otra para sus propios fines no negociados. Esta insistencia es totalmente consecuente con el concepto de Sen de la opción social como un objetivo del desarrollo, y responde a la sospecha de que hablar de sinergia es necesariamente suscribir el nuevo gerencialismo de numerosas ONG, estados e instituciones de gobierno en el mundo (cf. Petras 1999).

En la nueva teoría del desarrollo, la cadena de efectos denominada “de incrementos graduales” (de micro a macro; de prácticas locales a instituciones nacionales) es contingente con los procesos de sinergia, así definidos. Este es un cambio importante respecto de la teoría de Putnam y los ideólogos gerencialistas que vinculan las asociaciones locales a la generación de capital social y el incremento de la sociedad civil, hacia el mantenimiento de una democracia institucional vital al nivel nacional (Putnam 2000). En la nueva teoría del desarrollo, las asociaciones locales no producen por sí mismas capital social intercambiable; tampoco la simple suma de asociaciones incrementa la sociedad civil. Sólo se produce el ‘incremento gradual’ cuando determinados tipos de asociaciones locales producen bienes colectivos que son valores añadidos en las sinergias ilustradas en la Figura 1.

Figura 1 [comparar con el original en inglés]
 LAS ONG, LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y EL ESTADO EN LOS
 PROCESOS DE DESARROLLO



Mancha y JA son más activistas que teóricos. He entresacado de sus entrevistas lo que me parece ser una teoría del desarrollo y de las sinergias requeridas para ese desarrollo que considero notablemente similar a la nueva teoría mencionada. Como activistas, ellos analizan sus esperanzas y estrategias con reflexiones acerca de las vulnerabilidades de la *Comissão* según las han experimentado. Mediante un recuento de las vicisitudes de la *Comissão*, yo propongo que sigamos su ejemplo y sometamos a la nueva teoría del desarrollo, y particularmente a la idea de la sinergia, a una especie de prueba de realismo analizando lo que ocurre en la práctica.

Este recuento es presentado aquí en forma de fotos instantáneas de las prácticas y proyectos, los logros y fracasos de la *Comissão* en distintos momentos concretos de 1988 a 2001. La *Comissão* será examinada en esos diversos momentos para determinar en qué medida se ha realizado la visión de futuro compartida por Mancha y

JA (y por otros activistas de la *Comissão*, afirmo yo), en comparación con la medida en que se han hecho realidad las vulnerabilidades que ellos percibieron. Sobre la base de nuestro examen de la *Comissão*, preguntamos: ¿cuáles son las posibilidades y obstáculos para la generación de sinergias en un marco concreto de circunstancias locales, nacionales y globales? En circunstancias concretas ¿cuáles son las posibilidades de que el proceso se incremente gradualmente y cuáles los obstáculos para que ello ocurra?

INSTANTÁNEAS DE LA *COMISSÃO*, JARDIM ORATÓRIO, 1988-2001

INSTANTÁNEA 1, 1988

En 1988 la *Comissão* parece ser un nodo en una red que abarca el movimiento popular residencial del Gran San Pablo. Sus líderes consideran que son parte de un movimiento más amplio, y se reúnen regularmente con líderes de otras asociaciones similares, informalmente y en asambleas regionales y seminarios de capacitación para los movimientos populares. Quizás más importante que sus vínculos con otras organizaciones es el hecho de que comparten una historia de luchas mediante lo que Sonia Álvarez (1993: 196) denomina “el hilo discursivo” del “lenguaje pre-participativo sobre derechos y ciudadanía” que “a lo largo de los decenios de 1970 y 1980 entretejió las luchas urbanas localizadas y dispersas en redes abiertas de movimientos cada vez más populares”. Ese entretejido se realiza tanto en las liturgias católicas y en el teatro de esas asambleas y seminarios, como en las comunicaciones formales de conferencias y declaraciones por escrito.

Desde su constitución oficial en 1984, la *Comissão* ha alcanzado muchos logros. Se ha convertido en una especie de gobierno local extraoficial en *Jardim Oratório*, marcando los límites de los terrenos y las calles mediante negociaciones con los ocupantes por separado y con los grupos de vecinos, organizando la construcción cooperativa de viviendas y estableciendo una cooperativa para la producción de ladrillos de cemento. En varias ocasiones la *Comissão* ha movilizado a una gran proporción de familias para plantear al gobierno municipal diversas cuestiones, desde la instalación de agua corriente hasta cuestiones más profundas sobre la forma en que debe proceder la planificación urbana y el tipo de titularidad que debe facilitarse a los residentes. Uno de sus logros importantes es su propio *modus operandi*. La *Comissão* no ha perdido su carácter de iniciativa del equipo pastoral católico dirigido por sacerdotes jóvenes y seminaristas de la orden Redentora que viven en la favela; tampoco ha logrado actuar por sí sola sin depender de los recursos que le han facilitado sus vínculos con la Iglesia. No obstante, es administrada por el laicado con lineamientos bastante democráticos, todas las decisiones importantes se toman después de un análisis exhaustivo, y los líderes tienen que rendir cuentas de la conclusión de las tareas que le asigna la *Comissão*, así como del uso de los recursos financieros u otros. Ese laicado es extraordinariamente consciente de la necesidad de procedimientos y formas de rendición de cuentas que impidan seguir la vía fácil hacia el clientelismo y el favoritismo político que encuentran en una asociación rival de vecinos. Todos los domingos por la maña-

na unos 12 miembros de un ejecutivo elegido por miembros inscritos de la *Comissão* (alrededor de 200 residentes), se reúnen para revisar las actividades de la semana y planificar los proyectos futuros. Todo miembro de la *Comissão* es libre de asistir a esas sesiones, y ocasionalmente vienen uno o dos y participan en los debates. Como quiera que se analice, la *Comissão* es una asociación civil de un tipo que se suponía inexistente en las comunidades de base del Brasil hasta el decenio de 1970.

En 1988 tres de los ejecutivos fueron elegidos para ser *liberados* durante un año a fin de trabajar a tiempo completo en los proyectos de la *Comissão* recibiendo un salario mínimo con cargo a los fondos procedentes de una donación recibida de un organismo alemán católico de ayuda, y más tarde de una organización protestante radicada en Europa. Los liberados trabajaban en proyectos de construcción de viviendas modelo, en la supervisión de la producción de ladrillos de cemento en el taller de la *Comissão* (también financiado por el organismo extranjero de ayuda), en la organización y el mantenimiento de una cocina comunal, y en la movilización de residentes para los trámites con la oficina del alcalde. En todo esto se recibía gran ayuda de la “casa de los sacerdotes” y de los asesores contratados mediante redes de la Iglesia Católica activadas por los sacerdotes y seminaristas. El sacerdote encargado de la casa, asistía a cerca de la mitad de las reuniones del Ejecutivo. A menudo asistía un joven arquitecto de la Universidad Católica de San Pablo (Mancha y su sucesor, Ton) para presentar planos de viviendas modelo y de un taller comunitario (a la larga construido con una donación europea en efectivo). Ocasionalmente, asistían estudiantes de periodismo que ayudaban en la producción de circulares y breves boletines informativos comunitarios de la *Comissão*. Por tanto, esta asociación civil local no era en modo alguno meramente local ni exclusivamente de las clases populares. Por el contrario, su red de influencias, sus corrientes de recursos discursivos y materiales, trascendían las fronteras de clases e incluso las fronteras nacionales.

INSTANTÁNEA 2, 1992

En 1992, la *Comissão* era incapaz de sostener los niveles de movilización observados en 1988. Diversos factores explican este declinar. Pandillas de hombres jóvenes, desocupados, pero aspirantes a consumidores de la cultura juvenil global, habían estado aterrorizando los vecindarios. El temor impedía que los residentes, especialmente las mujeres, se aventuraran a salir para asistir a las reuniones y las festividades sociales y religiosas que alimentaban las raíces de la *Comissão* en diversos barrios de la favela. La violencia también había socavado el interés en la acción colectiva para convertir a *Jardim Oratório* en un lugar mejor para vivir: las únicas opciones eran maximizar la seguridad de la familia, o mejor aún, huir a una zona más segura, si aparecía y si resultaba asequible, según me dicen con frecuencia al entrevistar a una muestra del 10% de las familias. Se consideraba que la *Comissão* estaba indefensa y era impotente frente a la violencia. Los residentes también consideraban que había fallado en sus proyectos de urbanización. El gobierno local elegido en los comicios municipales de 1988 había estado profundamente opuesto a las favelas y las asociaciones residenciales como la *Comissão*. Por tanto, ésta había quedado excluida del gobierno local, incluso

sin acceso a sus recursos y los conocimientos especializados de sus funcionarios a los que siempre había recurrido. La *Comissão* había descubierto (o había visto confirmado el criterio de sus líderes en ese sentido), que no podía proceder por sí sola a la urbanización mientras la mantuvieran excluida.

El Ejecutivo de la *Comissão* decidió presentar a uno de los suyos como candidato del Partido de los Trabajadores para el Concejo en las elecciones de 1992 a fin de tener voz propia dentro del gobierno local. Pero esa reacción frente a la exclusión impuesta resultó ser un desastre político que afectó gravemente la moral en la *Comissão*, y que socavó aún más su prestigio entre los residentes como grupo de autoridad que obtiene resultados. Se hizo un gran esfuerzo en la campaña, pero el candidato perdió al no obtener suficientes votos en *Jardim Oratório* para alcanzar el cupo necesario. Poco después el candidato se marchó de *Jardim Oratório*. La *Comissão* tuvo que enfrentar el hecho de que, lejos de estar a la vanguardia de una comunidad unida, había perdido gran parte de su capacidad movilizadora en una zona residencial en que los estilos de vida y las estrategias para la supervivencia se habían diversificado cada vez más durante los últimos años del decenio de 1980.

INSTANTÁNEA 3, 1996

En 1992 la *Comissão* daba la impresión de estar indefensa ante un complejo de factores, tanto locales como globales, que parecían socavarla. Por consiguiente resulta sorprendente descubrir en 1996 que no sólo había sobrevivido sino que se había anotado logros en su programa de urbanización, y se había adaptado a algunas de las circunstancias que parecían estar a punto de destruirla en 1992. Había llevado adelante una exitosa campaña para resolver el grave problema de la eliminación de desechos en la favela. En la campaña había trabajado con otras asociaciones previamente consideradas subversivas o rivales de la comunidad quiméricamente unida y autónoma de *Jardim Oratório*. Entre esas asociaciones se incluía una congregación Pentecostal que permitió que su radio comunitario se utilizara para movilizar a los residentes a fin de establecer y mantener sitios para la recogida de desechos en los barrios, y la SAB (Sociedad de Amigos del Barrio) local, que antes había sido despreciada por ser considerada una organización clientelista, pero ahora se reconocía que tenía su propio potencial de movilización en determinados sectores de la favela. El proyecto de eliminación de los desechos marca una evolución en las estrategias y programas de la *Comissão*. Se deja a un lado el énfasis en la obtención de servicios y recursos del gobierno municipal y se pasa a analizar lo que puede lograr la *Comissão*, con nuevos aliados y en consulta con las ONG de desarrollo comunitario, sin recurrir al Estado, o con aportes complementarios solicitados al gobierno de la ciudad. Además, la *Comissão* rectifica la estrategia exclusiva de movilizar a toda la comunidad de *Jardim Oratório* de la sólida base de una población católica unida, en favor de un proceso de urbanización, como lo había concebido. La *Comissão* revitalizada, reconociendo la diversidad, trató entonces de proporcionar espacios públicos y ocasiones para ventilar las diferencias acerca de los roles de género y los estilos de vida generacionales, tanto en la población de católicos practicantes como en la comunidad en general. Por pri-

mera vez una mujer ocupó la presidencia de la *Comissão*, y una trabajadora sanitaria empleada por el gobierno local para trabajar en *Jardim Oratório*, se convirtió en una influyente participante en las reuniones del *colegiado* de la *Comissão*, y promovió con entusiasmo la participación local en los programas de salud auspiciados conjuntamente por la *Comissão* y la administración de la ciudad.

Sin embargo, existe un inconveniente. En 1996 había amigos ausentes: algunos de los líderes de la *Comissão* se habían mudado, la mayoría hacia otras zonas de la periferia del Gran San Pablo. Su partida era considerada una gran pérdida. Además, la corriente de recursos financieros proveniente de las ONG internacionales, siempre incierta pero esencial, parecía estar agotando, aunque la moral se levantó nuevamente cuando una ONG italiana seleccionó a JA para que se uniera a un grupo de líderes comunitarios latinoamericanos que visitarían las ONG europeas de ayuda al desarrollo.

INSTANTÁNEA 4, 2001

Mucho ha cambiado en Mauá y en *Jardim Oratório*. Incluso el nombre de la *Comissão* ha cambiado: ahora es la Asociación Comunitaria en Defensa de la Ciudadanía-Comisión de la Tierra (*Associação Comunitária em Defesa da Cidadania-Comissão da Terra*). Los vínculos con la comunidad Redentora se han atenuado porque los sacerdotes y seminaristas han cerrado su casa. El PT está en su segundo mandato en Mauá, y varios líderes de la *Comissão*, incluido JA quien es asistente técnico del secretario de vivienda, han sido nombrados en cargos de la administración. *Jardim Oratório* es notablemente menos una *favela* y más un *barrio popular*. Ahora hay una vía semicircular pavimentada que atraviesa *Jardim Oratório*, y un autobús con ruta directa la recorre para llevar a los pasajeros hasta el centro de Mauá. El abastecimiento de agua, las líneas de saneamiento, y la red de electricidad ahora se extienden a toda la zona. Las “demandas” formuladas por la *Comissão* durante dos decenios han sido satisfechas. La recogida de desechos y su clasificación en diversos puntos de recogida, están funcionando bien, con contribuciones complementarias de la ciudad y de la *Comissão*, ésta última está haciendo una pequeña cantidad de dinero con la venta de desechos reciclables que se comprimen en pacas.

Sin embargo, no todo está bien, según JA, quien es de nuevo presidente. JA está agradecido por su empleo y lo disfruta, pero cuenta las decepciones de la victoria del PT. El alcalde del PT rechazó la participación verdadera y plena de los movimientos residenciales en la elaboración y evaluación del presupuesto. JA y otros camaradas como él que habían sido recompensados con empleos por su larga militancia en el movimiento y el partido, sabían que estaban atados de pies y manos: no sólo sentían, sino que les habían dicho que no debían hacer críticas públicas de la administración. Su inclusión en la administración y la formalización de procedimientos consultivos curiosamente significaba menos acceso al gobierno local que en ningún otro momento desde que fueron excluidos a fines del decenio de 1980. Los residentes de *Jardim Oratório* sabían todo esto y, según opina JA, ello había sido una de las causas de la drástica disminución de la participación en la *Comissão* y en sus proyectos. Otra causa

había sido la satisfacción prematura experimentada por la mayoría de los residentes con la exitosa urbanización que ellos consideraban que ya se había logrado.

DISCUSIÓN

Estas instantáneas dan fe de la sagacidad de Mancha y JA al considerar las vulnerabilidades de la *Comissão* y los desafíos que habría que vencer para realizar su visión de un futuro mejor. En la terminología de la nueva teoría del desarrollo, las instantáneas indican que las sinergias sólo se logran momentáneamente y nunca son sostenibles; además, que el “incremento gradual” se estanca si las sinergias fallan, o si se bloquea el movimiento de un paso a otro.

Las instantáneas revelan muy claramente la dificultad de mantener al mismo tiempo las demandas y los proyectos de ciudadanía que la *Comissão* considera íntegramente relacionados. Aunque en la instantánea 2 se demuestra cierta interdependencia de los proyectos, ya que la participación ciudadana decae cuando fracasan las campañas de demandas, la limitación de recursos y los factores en el entorno político parecen descartar la posibilidad de luchar al mismo tiempo por ambos proyectos. Lo que es más, las sinergias deseadas por la *Comissão*, esenciales en la nueva teoría del desarrollo, en todo momento parecen imposibles de realizar. Las alternativas probables, según sugieren las instantáneas 2 y 4, parecen ser el fracaso de las sinergias tanto si el estado excluye la asociación de movimientos locales, como si se incorpora dicha asociación. Las fronteras entre las partes probablemente son o bien demasiado infranqueables o bien demasiado permeables e imprecisas para que se produzcan las sinergias. Por último, las instantáneas sugieren que factores incontrolables por las partes en la sinergia local—factores que amontonamos bajo el rubro de globalización— en general socavan la capacidad de la *Comissão* y la voluntad del Estado para asociarse en sinergia.

Los teóricos no son más optimistas que estas conclusiones del caso. Evans y otros (Evans 1996) han considerado las dificultades en el logro de sinergias y en los procesos de “incremento gradual” justamente en los casos que les han servido de base para construir sus teorías. Por ejemplo, Evans señala cómo el arraigamiento se convierte fácilmente en clientelismo; y considera que es casi seguro que en ausencia de empresarios institucionales creativos decaiga el “incremento gradual”. Los testimonios de la primera línea del desarrollo, en la práctica no dejan lugar para hacerse ilusiones:

Acceptamos soluciones de compromiso, abrimos nuevos procesos [...] estamos encarando complejidades. Hacemos declaraciones de interdependencia. Acceptamos dinero de las potencias que combatimos, tratamos de confundirlos y nos confundimos. Acceptamos la despreocupación en el uso y el descuido en la producción y el consumo. Tratamos de vivir con el sistema y pasar inadvertidos. Estamos aplastados bajo los buldózer del capital y la tecnología; morimos de hambre y nos acostumbramos a producir declaraciones en nombre de los oprimidos y moribundos: vivimos dentro

de las coordenadas de los Nortes y los Sures unos con otros y unos contra otros (Charkiewicz y Nijpels 1993: 18-19, citado en Waterman 2001).

Con todo, algunos teóricos, al igual que un círculo reducido de activistas del movimiento en *Jardim Oratório* y entornos similares en todo el Brasil, persisten en la esperanza de que el desarrollo que incluye como elementos integrales la reducción de la pobreza material, el fomento de las opciones, la liberación y la democracia profunda, no sólo es deseable, sino una posibilidad real. ¿Qué sugieren las instantáneas de *Jardim Oratório* y su *Comissão* acerca del realismo de esas esperanzas?

Hasta cierto punto la respuesta depende de supuestos, expectativas y perspectivas. Si se supone que los verdaderos movimientos por el desarrollo serán idénticos en estrategia y estructura a los famosos movimientos de los decenios de 1970 y 1980 que estaban integrados en torno al “marco maestro” de oposición a los militares, entonces no podrá esperarse mucho ni se verá mucho de ello en la *Comissão* ni en la red de movimientos de que ésta forma parte (cf. Hochstetler 2000). En efecto, no cabe esperar nada similar al “incremento gradual” de una base en sinergias en que participaban los capítulos locales de los movimientos de residentes como la *Comissão*. Si se supone que la globalización económica, política y cultural opera en conjunto sólo e inevitablemente para destruir las asociaciones locales y los movimientos populares, e incluso la capacidad del estado para atender las demandas de esos movimientos, entonces sólo lo oscuro y lo negativo de nuestras instantáneas tendrá cabida en la situación real. Si se aplican rígidamente las dicotomías discursivas de la modernidad –hegemónico versus resistente; clientelismo versus reciprocidad simétrica; poder estatal versus sociedad civil local– entonces el concepto clave de sinergia parece una imposibilidad y su búsqueda, una ilusión. Ahora bien, si podemos examinar las instantáneas dentro de otros marcos, otros supuestos acerca de la globalización, y un discurso de dialécticas y no de dicotomías categóricas, entonces pueden discernirse algunos tonos esperanzadores.

Primero, ensayemos un marco que nos permita por lo menos considerar que las redes de asociaciones que ponen en contacto personas y discursos, como la *Comissão*, pueden ser factores de importantes transformaciones sociales. Esto nos ayuda a valorar que la pérdida de líderes señalada en la instantánea 3, si bien es una pérdida para la *Comissão*, puede que no haya dañado el movimiento. De hecho, al menos uno de los que se habían marchado, en 2001 se había convertido en un importante líder de una asociación residencial incluso más alejada en la periferia, y se mantiene en contacto constante con los líderes restantes de la *Comissão* y otras asociaciones similares en la región. Analizar atentamente la red también nos ayuda a explicar, y a incluir como un factor en nuestra evaluación, la resistencia de la *Comissão*. En los momentos más difíciles en *Jardim Oratório*, los miembros de este nodo local en la red de movimientos han podido sacar fuerzas de la información sobre los éxitos alcanzados en otras partes, e incluso al participar en esos éxitos. Lo que queremos destacar es que la ubicación de la *Comissão* en una especie de ecología de movimientos sociales, la red de movimientos de que Álvarez (1997) nos ha alertado (véase también Ireland 1999), señala vías en

que la *Comissão*, en sus peores momentos, consigue recursos discursivos, morales y prácticos que le permiten regresar como parte en las sinergias locales.

Segundo, ensayemos otras perspectivas de la globalización. No cabe duda de que muchos de los reveses evidentes en las instantáneas pueden atribuirse a factores relacionados con la globalización económica y cultural en San Pablo. En toda la periferia urbana, la globalización económica afectó rápidamente las oportunidades de empleo, así como la voluntad y la capacidad de los organismos encargados de proporcionar la infraestructura y los servicios urbanos, lo que se manifestó de diversas maneras (incluso por la generación de violencia) que debilitaron los movimientos residenciales populares y las asociaciones constituyentes como la *Comissão*. Concomitantemente, la globalización cultural, conducente a una amplia diversificación de las aspiraciones de estilos de vida, tendía a la fragmentación de las solidaridades sociales de que dependían entidades como la *Comissão* (cf. Banck 1995). Con todo, las instantáneas no ofrecen base para llegar a la conclusión de que mientras más globalización haya, menos podremos contar con asociaciones como la *Comissão* y los movimientos que la integran como partes en las sinergias locales del desarrollo.

Otras interpretaciones más elaboradas de las ambigüedades de las diversas formas de la globalización nos ayudan a ver cómo las corrientes globales de recursos materiales y discursivos, así como de personal, han enriquecido y sostenido la *Comissão* (Ireland 2000). Mancha señala cómo la donación de Alemania ayudó en una oportunidad a la *Comissão* a reducir la dependencia del Estado local y a completar proyectos que sirvieron a dos propósitos: producir anticipaciones modelo de la nueva ciudad del Brasil desarrollado del futuro, y a asegurarle un futuro a la *Comissão* tras el agotamiento de las políticas de demandas. Podría decirse que los actuales infortunios de la *Comissão* sólo pueden remediarse si las conexiones y corrientes globales permiten una reanimación de los proyectos del decenio de 1980. El proyecto de la *Comissão* de fomentar una ciudadanía activa en *Jardim Oratório* podría depender del desarrollo de la sociedad civil global (Waterman 2001).

Sin embargo, es poco probable que se produzca la resurrección de los proyectos cooperativos, y si se movilizaran y se dotaran de nuevo de recursos la visión y las energías de la *Comissão*, entonces el *Jardim Oratório* tal vez no sea el lugar adecuado para los antiguos proyectos. Esta consideración, junto con el contexto político revelado en la instantánea 4, indica que la *Comissão* ya no tiene su pequeño papel local que desempeñar en el proceso de desarrollo de la nueva teoría del desarrollo. La instantánea 4 nos muestra al Estado local, incluso en manos del Partido de los movimientos, atrayendo y flexibilizando a los líderes de la *Comissão*, alterando sus proyectos de creación y participación, incluso al tiempo que atiende a sus demandas de larga data. Resulta tentador generalizar a partir de las instantáneas 2 y 4 que la sinergia entre el Estado local y las asociaciones de movimientos locales es prácticamente imposible: el Estado, impelido por la lógica de maximizar el control y minimizar la incertidumbre, o bien excluye al movimiento local, o bien lo incorpora a sus filas. Si vemos las instantáneas a la luz de los tipos de dicotomías discursivas antes mencionadas, podríamos llegar a la conclusión de que la *Comissão* nunca tuvo nada que ver con los procesos de desarrollo representados en la Figura 1.

Yo sostengo que esa no es una conclusión necesaria, y que la historia de la *Comissão* colocada en el contexto de la red de movimientos de los cuales es parte, e interpretada a la luz de una perspectiva más dialéctica e histórica, nos ayuda a comprender el desarrollo verdadero y notable –aunque imperfecto y discontinuo– que ha tenido, y tiene actualmente, lugar en el Brasil. Esto es el desarrollo según está conceptualizado en la nueva teoría del desarrollo, previsto por la *Comissão*, y materializado mediante las sinergias del estado, las ONG, y las asociaciones locales en redes de movimientos sociales. Esto es el desarrollo que puede detectarse incluso cuando las partes contribuyentes en las sinergias que lo logran, como ocurre con la *Comissão*, vienen y van, con mayor o menor suerte.

Por tanto, concluimos con una consideración extraída de esa perspectiva. La sinergia puede lograrse no sólo mediante intercambios de valor añadido entre partes estricta y permanentemente separadas (las ONG, las asociaciones de movimientos locales, y el Estado local), sino también mediante transferencias de personal entre las partes. De modo que tenemos –como de hecho ocurrió en *Jardim Oratório*– funcionarios estatales de los sectores de la educación, la salud y el bienestar que se convierten en líderes de los movimientos, mientras que algunos líderes de los movimientos se convierten en funcionarios de las ONG, del Estado e incluso en legisladores electos (aunque en otros lugares). Por tanto, las sinergias ocurren cuando la visión, el discurso y las experiencias de las asociaciones de movimientos locales, entran y transforman a las otras partes. Por supuesto, nada de esto es automático ni está garantizado. Todas las sinergias, como quiera que se produzcan, son siempre frágiles y el incremento gradual está, necesariamente, plagado de reveses y corrupciones.

REFERENCIAS

- Álvarez, S. E. (1993) “Deepening” Democracy: popular movement networks, constitutional reform, and radical urban regimes in contemporary Brazil” en Fischer, R. y Kling, J. (eds.) *Mobilizing the Community: Local Politics in the Era of the Global City* (Newbury Park: Sage Publications).
- Álvarez, S. E. (1997) “Reweaving the Fabric of Collective Action: Social movements and challenges to ‘Actually Existing Democracy’ in Brazil” en Fox, R.G. y Starn, O. (eds.) *Between Resistance and Revolution: Cultural Politics and Social Protest* (Londres: New Brunswick NJ, y Londres: Rutgers University Press).
- Baiocchi, G. (2001) “Participation, activism and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory” en *Politics and Society* 29(1): 43 a 72.
- Banck, G. (1995) “Mass Communication and Urban Contest in Brazil: Some Reflections on Lifestyle and Class” en *Bulletin of Latin American Research* 13(1): 45 a 60.

- Cavalcanti, H. (2002) “O desencontro do ser e do lugar: a migração para São Paulo” en Burity J. A. (ed.) *Cultura e Identidade: Perspectivas Interdisciplinares* (Río de Janeiro: DP&A publishers).
- Evans, P. (1996) “State-society synergy: Government action and social capital in development” en *World Development* 24(6): 1110 a 1132.
- Hochstetler, K. (2000) “Democratizing pressure from below? Social movements in the new Brazilian democracy” en Kingstone, P.R. y Powers T. J.(ed.) *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Ireland, R. (1999) “Popular religions and the building of democracy in Latin America: Saving the Tocquevillian parallel” en *The Journal of InterAmerican Studies and World Affairs* 41(4).
- Ireland, R. (2002) “The global vectors in Brazil’s popular movements” en Goodman, J. (ed.) *Protest and Globalisation: Prospects for Transnational Solidarity* (Annandale, NSW: Pluto Press).
- Levine, D.H. (1993) “Popular groups, popular culture, and popular religion” en Levine, D.H. (ed.) *Constructing Culture and Power in Latin America* (Ann Arbor: The University of Michigan Press).
- Meier, G. y Stiglitz, J. (2001) *Frontiers of Development Economics* (Nueva York: Oxford University Press/Banco Mundial).
- Petras, J. (1999) “NGOs: In the service of imperialism” en *Journal of Contemporary Asia*, Octubre, 29 (4): 429 a 437.
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (Nueva York: Simon and Schuster).
- Sen, A. (1999) *Development as Freedom* (Nueva York: Alfred A. Knopf).
- Sen, A. (2001). “What development is about” en Meir G. y Stiglitz J. (2001). *Frontiers of Development Economics* (Nueva York: Oxford University Press /Banco Mundial).
- Slater, D. (ed.) (1985) *New Social Movements and the State in Latin America*, (Amsterdam: CEDLA).
- Tendler, J. (1997) *Good Government in the Tropics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Waterman, P. (2001) *Globalization, Social Movements and the New Internationalisms* (Londres y Nueva York: Continuum).

JOHN-ANDREW MCNEISH*

POBREZA, POLÍTICAS Y 'PRESTIDIGITACIÓN' EN BOLIVIA Y AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

La mayoría de nosotros somos conscientes de que lo que el gobierno dice y lo que el gobierno hace con frecuencia son dos cosas bien distintas. En las democracias liberales no es raro que los partidos políticos hagan grandes promesas en sus campañas electorales para olvidarlas tan pronto son elegidos gobierno. Para la mayoría de nosotros, son suficientes las explicaciones comunes de la necesidad de pragmatismo político, la dificultad de las múltiples demandas y las limitaciones económicas. Siempre que haya algún tipo de estabilidad, algún tipo de prosperidad general, la “Magia del Estado”, como Michael Taussig (1997) denomina a las técnicas de legitimización de las naciones-estado (la evolución de una identidad nacional, una cultura y un espíritu comunes), y la creencia en los beneficios del gobierno democrático liberal, nos permiten pasar por alto las brechas entre la retórica política y la realidad política.

Sin embargo, en los países en que no hay estabilidad política o económica, o donde los vínculos del nacionalismo y la magia del Estado son débiles, esas brechas no pueden ser pasadas por alto. En estos casos la “prestidigitación” política, el intento de hacernos creer en algo que nunca ha sido y probablemente nunca será, no sólo no logra

* Investigador Post/Doctoral en el Instituto de Antropología de la Universidad de Bergen, Noruega. Fue coordinador de las investigaciones sobre América Latina del Programa de Estudios sobre la Pobreza de CROP/CLACSO basado en el Programa de Investigaciones Comparativas sobre la Pobreza (CROP) en Bergen. Trabajó como investigador sobre el Desarrollo Regional y de los Negocios en el Instituto Noruego de Investigaciones del Trabajo (AFI), en Oslo, Noruega.

convencer, sino que genera reacciones de desilusión e ira crecientes con los límites y contradicciones del gobierno. En este capítulo sostengo que los signos recientes de desilusión y los brotes periódicos de ira pública en Bolivia se explican en gran medida por este razonamiento.

En el presente capítulo se expresa que, en el actual descontento que existe en Bolivia, hay algo más que los problemas sociales y económicos del país. Aunque los gobiernos recientes de Bolivia han tratado de incorporar políticas explícitamente destinadas a combatir la pobreza, continúan produciéndose, y con frecuencia creciente, las manifestaciones masivas y los bloqueos viales. El gobierno de Bolivia y las organizaciones internacionales están sorprendidos con los pobres resultados de sus esfuerzos para reducir la pobreza abriendo nuevas oportunidades de mercado y espacios políticos para los sectores marginados de la población. Al hacer todo lo que se les ocurre para mejorar la suerte de los pobres, generalmente atribuyen el descontento sostenido a los efectos perturbadores del comercio constante de la coca y el conservadurismo militante de la sociedad étnicamente polarizada del país. Aquí sostengo que, si bien es cierto que los rasgos que ellos identifican tienen una influencia negativa en el desarrollo nacional, las verdaderas cuestiones que frustran la reducción de la pobreza en el país son los límites políticos de los debates aceptados sobre las políticas y las soluciones. Además, afirmo que este problema evidentemente no se limita al caso de Bolivia.

Muchos de los detalles que describo en este capítulo son específicos de los antecedentes políticos e históricos de Bolivia, pero también tienen resonancias claras de los conflictos sociales y los bloqueos a la formulación de políticas que se ven en otras partes de América Latina y el Caribe. Pese a tentativas en contrario, el actual pensamiento sobre el desarrollo en la región sigue muy limitado a una aceptación dogmática del liberalismo orientado hacia el mercado. Con demasiada frecuencia, las esperanzas generadas entre los pobres por legislaciones para reducir la deuda nacional, apoyar la democracia local y consagrar la participación popular, el diálogo y la sensibilidad cultural, se ven contrarrestadas por legislaciones concurrentes sobre la gestión de gobierno, la privatización y la reducción de los gastos públicos. Si bien la retórica del gobierno y de los especialistas en desarrollo promete libertades crecientes, los paquetes de reformas traen mayores cargas en forma de supervisiones, restricciones y obligaciones adicionales. Este acto de prestidigitación, es decir, la presentación de algo como no es en realidad, no sólo es insuficiente para convencer a la comunidad internacional de la viabilidad de la zona para las inversiones: para un número creciente de habitantes de la región, las contradicciones actuales entre gobierno democrático y políticas de desarrollo resultan cada vez más evidentes e inaceptables. Pese a la creación de nuevos espacios políticos en las estructuras nacionales de toma de decisiones, el estricto control de las personas que pueden ser oídas, y cómo lograrlo, se suman al sentimiento general de desencanto con el Estado y el rol del gobierno.

LAS POLÍTICAS A FAVOR DE LOS POBRES EN BOLIVIA

Para el decenio de 1990, Bolivia no sólo había desarrollado una democracia funcional, sino que también había alcanzado una etapa en que existía suficiente interés dentro y fuera del país para incorporar políticas gubernamentales específicamente orientadas a la reducción de la pobreza. Las estrategias adoptadas por el gobierno estaban encaminadas a abrir, no sólo nuevas oportunidades de mercado y de desarrollo, sino también espacios políticos para los sectores marginados de la población. Mediante los cambios constitucionales realizados a principios del decenio de 1990 se reconocía por primera vez la naturaleza pluricultural de la población del país¹. También se ratificaron los acuerdos internacionales sobre los derechos humanos y de la población indígena. Además, el gobierno de Bolivia incorporó diversos cambios prácticos y técnicos. El más importante fue la aprobación de las Leyes de Participación Popular (1995) y de Descentralización Administrativa (1996). En conjunto, esas reformas tenían el propósito de redistribuir las facultades del gobierno y las finanzas para el desarrollo entre los municipios locales previamente empobrecidos. Al mismo tiempo, se incorporó un nuevo sistema de gobierno local que prometía ser transparente y rendir cuentas a la población, así como también crear una simbiosis entre el gobierno democrático liberal local y las estructuras organizativas y de dirección tradicionales.

Entre otras iniciativas importantes de política social adoptadas por la administración de Sánchez de Losada se incluían la adopción de una nueva Ley de Reforma Agraria (INRA), destinada a garantizar y regular los títulos de tierras privadas y comunales existentes, reformar las escuelas, incluido un intento de incorporar la educación bilingüe, y un nuevo sistema de pensiones (BONOSOL). Durante ese período también se establecieron planes de microcrédito y microfinanciación que continuaron con apoyo estatal e internacional.

Pese a la elección democrática de un ex dictador militar² a la presidencia a fines del último decenio del último milenio, no se modificó, al menos en teoría, la línea del gobierno de Bolivia para la lucha contra la pobreza con medidas democráticas. De hecho las consignas de la campaña de Banzer apelaban directamente a las necesidades básicas de los pobres, esto es, “Pan, techo y trabajo”. El gobierno de Bolivia continuó realizando las acciones militares contra los cultivadores de coca en los Valles del Chapare, así como las reformas a nivel municipal, al tiempo que eligió una comisión encargada de investigar la defensa de los derechos humanos.

En 1999, siguiendo las directrices presentadas por el Banco Mundial para las estrategias de lucha contra la pobreza, Bolivia se convirtió en el único país de América del Sur que se sumó a la iniciativa del Banco Mundial para la reducción de la deuda de los Países Pobres muy Endeudados (PPME). Además de la creación de un clima más favorable para el pago de la deuda y para la inversión de capital

1 La población indígena de Bolivia representa un poco más del 50% de la población total, y en este sentido es comparable solamente con Guatemala.

2 El General Hugo Bánzer estuvo a la cabeza del régimen militar entre 1971 y 1978.

que ello debía propiciar, la iniciativa incluía la definición de un *Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza* para el país (DELP). Los DELP son la respuesta práctica del Banco Mundial a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del PNUD que proponen la reducción de la pobreza extrema y el hambre a la mitad para 2015. Las normas que rigen los DELP garantizan que el dinero del alivio de la deuda se dirija a la reducción de la pobreza, y responde a críticas y deficiencias obvias de reformas previas al incluir la participación de amplia base de los gobiernos nacionales y la sociedad civil local en todos los pasos prácticos. A fin de tener derecho al alivio de la deuda, los gobiernos debían producir un DELP que expresara claramente cómo se proponían combatir la pobreza mediante el desarrollo nacional, y cómo responderían a las necesidades e intereses de la población nacional (Bendana 2002). En Bolivia, la versión local de la iniciativa global es la *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (EBRP)³.

El proceso de elaboración de los DELP fomenta el uso de métodos consultivos cualitativos para evaluar los intereses y opiniones de la sociedad civil. En Bolivia, esas regulaciones han creado las bases para un “Diálogo Nacional” en el que se consultaría a la población acerca de la política económica nacional, la asignación de los recursos de la Iniciativa para los PPME, y los intereses públicos en el desarrollo (UDAPE 2000). La primera etapa de este proceso produjo varios resultados positivos, principalmente un acuerdo para promover un programa para reducir la pobreza y fomentar el crecimiento económico. El Plan de Acción Operativo asumido por la segunda administración de Sánchez Losada y elaborado por la Unidad de Análisis de Política Económica y Social (UDAPE) del gobierno de Bolivia para 1997-2002 se basaba en cuatro pilares identificados por ese proceso, a saber: oportunidad, equidad, dignidad y reforma institucional.

RETÓRICA Y REALIDAD

Como resultado de su impresionante récord de políticas a favor de los pobres, Bolivia ha sido felicitada por destacadas figuras del Banco Mundial y la comunidad internacional como ejemplo de “buena práctica” de desarrollo y de reforma de gobierno democrático⁴. Sin embargo, pese a la euforia expresada por la comunidad internacional por el modelo boliviano de democratización y reducción de la pobreza, actualmente tanto los investigadores como los especialistas del desarrollo reconocen cada vez más que se ha exagerado la repercusión positiva de esas medidas.

Bolivia sigue siendo uno de los países más pobres de América del Sur. Aunque el PNUD asegura que se ha creado una mejor infraestructura para responder a la pobreza en Bolivia como resultado del reciente aumento de las inversiones sociales,

3 Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza.

4 Observaciones formuladas por el Dr. Deepa Narayan, editor de la publicación del Banco Mundial “Voices of the Poor”, Conferencia del NORAD, Oslo, Noruega, octubre de 2002. Comentarios similares también han sido repetidos en recientes resultados de investigaciones centradas en las reformas económicas y gubernamentales del país (Faguet, 2003).

también admite que se ha avanzado poco en materia de bienestar social medido por los ingresos y los niveles de consumo (PNUD 2002). En efecto, la UDAPE informa que entre 1999 y 2002 otras 382.000 personas quedaron por debajo de la línea oficial de pobreza (en otras palabras, con ingresos inferiores a 2 dólares de EE.UU. al día). En consecuencia, la pobreza aumentó del 62% al 65%, y en algunas zonas rurales del altiplano del país se calcula que es del 82% (Landa, 2002; Hernani, 2002). Entre los años 1999 y 2002 también aumentó la brecha entre ricos y pobres. El ingreso medio del 90% de la población es actualmente 15 veces mayor que el del 10% más pobre⁵. Aunque la economía de Bolivia continúa creciendo al 2,8%, dado que la mayor parte de ese crecimiento ha ocurrido en las esferas de alta productividad (principalmente en el sector financiero), ha absorbido tan sólo el 10% de la fuerza laboral. En la actualidad se calcula que el 67% de la fuerza laboral de Bolivia está empleada en el sector informal.

También parece que ha habido poca mejoría en cuanto a la expansión del desarrollo democrático del país. Aunque ha habido mucha retórica política acerca de la participación y la apertura democrática, parece que todavía hay numerosas voces que no reciben respuesta, ni se les da un lugar en las nuevas estructuras del gobierno local de Bolivia. Durante los últimos años siguen siendo comunes las huelgas entre los diversos sectores de la fuerza de trabajo rural y urbana, los caminos permanecen bloqueados, y las marchas y manifestaciones masivas en la capital de las poblaciones indígenas del altiplano y de los llanos se han producido con mayor frecuencia. En efecto, el Presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Losada, se vio obligado a abandonar el país en octubre de 2003 a raíz de una serie de manifestaciones de militantes durante las cuales varios ministerios gubernamentales quedaron en ruinas.

LO PEOR SE REVELA EN LOS DETALLES

Dados los niveles sostenidos de pobreza y descontento social en Bolivia, es evidente que las cosas no están saliendo como pretendían los encargados de formular las políticas gubernamentales y sus simpatizantes internacionales. La pobreza y la democracia permanecen en la agenda como las dos cuestiones políticas y sociales más importantes que deben atender el gobierno y las poblaciones locales de Bolivia. En mi opinión, las explicaciones que se ofrecen no son convincentes. La guerra contra las drogas ha fracasado, pero no sólo debido al desencanto con el liberalismo de mercado. Los agricultores que participan en el cultivo de la coca critican las normas con que operan actualmente las políticas de mercado, pero critican aún más la rígida defensa que hace el Estado de los medios e interpretaciones tradicionales del gobierno. Los principales partidos políticos no han logrado ponerse de acuerdo con las poblaciones rurales e indígenas, pero esto no ha tenido nada que ver con el conservadurismo indígena.

Expreso el criterio de que las mayores barreras para el desarrollo y la democracia bolivianas son los constantes límites impuestos a los conceptos y estructuras de la

⁵ Coeficiente de Gini de 0,56.

democracia en el país. Los resultados encontrados en el plano local, en mi caso en el Municipio de Santuario de Quillacas, una comunidad de habla *aymará* en el altiplano meridional, demuestran que hay cierta “prestidigitación” en los procesos de reforma y desarrollo llevados a cabo en nombre de la reducción de la pobreza y la democratización. Además, ponen de manifiesto que la población local es muy consciente de ese acto de “prestidigitación”.

PARTICIPACIÓN POPULAR Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN BOLIVIA

Desde el punto de vista de la descentralización administrativa en Bolivia, las leyes antes mencionadas establecían dos disposiciones fundamentales. Una tenía que ver con la estructura política del Estado, la otra con las relaciones fiscales y financieras entre los diversos niveles de gobierno. Junto con la constitución revisada, las leyes crearon nuevas capas de gobierno local electivo autónomo en el plano departamental y en un plano previamente definido por secciones y provincias. Como resultado de esas disposiciones una proporción notable de los ingresos gubernamentales (alrededor del 20%) comenzó a llegar a un nivel del gobierno local que, desde el punto de vista de los gastos públicos importantes, antes era prácticamente inexistente para el Estado boliviano. Además de la redistribución de los impuestos, también se autorizó a los gobiernos locales a solicitar fondos adicionales a organismos no gubernamentales y otras instituciones financieras como el Fondo de Desarrollo Social (FDS) y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC). Según las cifras provenientes del Ministerio de Finanzas de Bolivia, el total de presupuestos de los gobiernos locales aumentó en más del 50% entre 1994 y 1995.

Además de los nuevos arreglos financieros, la Ley de Participación Popular incluye disposiciones para la realización de un nuevo estudio cartográfico de todo el territorio de la nación boliviana, y su división en grupos administrativos urbano-rurales de nueva definición, conocidos como Municipalidades: en ese proceso se reconsiderarían las antiguas fronteras municipales, provinciales y departamentales, y en algunas zonas se modificarían notablemente.

Aunque no hubo modificaciones de la antigua constitución política de los gobiernos municipales como tales, las nuevas leyes crearon importantes aperturas en los tipos de organizaciones que podrían participar en ese sistema representativo. Además de distintos tipos de jurisdicciones, la Ley de Participación Popular estableció los medios que permitirían a las formas indígenas de autogobierno comunitario convertirse en actores participantes en la democracia boliviana. Al inscribirse como Organizaciones Territoriales de Base (OTB), se concedía capacidad jurídica a las organizaciones tradicionales y se les delegaba la función oficial de supervisar la ejecución satisfactoria de los planes municipales. En un informe producido por la Universidad de Estocolmo se aseguraba que esas OTB eran el eje de la reforma, en el sentido de realizar una simbiosis entre la democracia representativa del Estado y el sistema tradicional participativo de los pueblos y comunidades indígenas (Booth, Clisby y Windmark 1997). Al abrir el sistema administrativo a nuevas instancias políticas, esta legislación parecía

abrir la posibilidad de dejar atrás la consagración de los derechos individuales por el gobierno liberal a expensas de los derechos culturales y grupales.

ESPERANZAS Y DESENCANTOS

Pese a la retórica de democracia y reforma exitosa creada por el gobierno boliviano, las investigaciones realizadas a nivel local en el altiplano boliviano por analistas independientes ponen de manifiesto el desencanto de la población local con los resultados de la participación popular y la descentralización administrativa. Las investigaciones revelan que, aunque teóricamente las cosas parecían estar bien, ya que la población estaba votando en las elecciones locales, asistiendo a reuniones, inscribiendo sus organizaciones y formulando planes de desarrollo, etc., en realidad la población no percibía ningún beneficio como resultado de sus acciones.

En efecto, había muy pocos signos concretos de que se estuvieran produciendo mejoras ya fuera en términos de representación del gobierno local o de desarrollo local. Esto revela que aunque aparentemente se modificaban las estructuras gubernamentales y las oportunidades políticas, en numerosas comunidades rurales las reformas se habían producido sólo nominalmente.

Para comenzar, se determinó que los principales impedimentos para lograr cambios positivos eran de naturaleza técnica. En efecto, aunque se hizo alguna mención de la falta de fondos nacionales suficientes para apoyar la aplicación de la reforma, la mayoría de las críticas iniciales tendían a caracterizar los problemas de la participación popular y la descentralización como resultado de una serie de deficiencias en el plano local. Los analistas señalaron la insuficiencia de los niveles de educación y capacitación en el plano local (Ticehurst 1998; Booth, Clisby y Windmark 1996, 1997; Arias 1996; Lee Van Cott 2000; Calla Ortega y Pérez Arenas 1995). Se subrayó que aunque una proporción notable de funcionarios municipales demostró honestidad y dedicación a su trabajo, la mayoría era de procedencia urbana con escasa o ninguna experiencia técnica en gestión municipal (Calla Ortega y Pérez Arenas 1995). Según los cálculos de la Secretaría Nacional para la Participación Popular en 1995, el 85% de los líderes de las OTB eran analfabetos funcionales.

Incluso, cuando los funcionarios municipales y los representantes locales eran los adecuados para su nuevo cometido, los críticos de las reformas destacaban que el nivel de capacitación y de información que les había proporcionado el estado era insuficiente. En un informe producido por TYPI-DANIDA sobre la situación en el Potosí septentrional, los autores escribieron: “Las municipalidades demuestran poco conocimiento acerca de la infraestructura que supuestamente se ha puesto en sus manos, e incluso menos respecto de lo que tratarán de lograr con la reforma educacional” (Calla Ortega y Pérez Arenas 1995: 31). Si bien la educación del personal municipal era un problema, la educación y la sensibilización del público eran un problema aún mayor. Los críticos afirman que el esfuerzo del gobierno para divulgar información acerca de la ley era insuficiente y la mayoría de la población seguía desconociendo su naturaleza o las repercusiones que podría tener para sus vidas (Lee Van Cott 2000). La mayoría (52%) de los Comités de Vigilancia encuestados por la Secretaría Nacional

para la Participación Popular expresó que necesitaban urgentemente más capacitación a fin de examinar el plan operativo anual (POA) de sus municipalidades y para evaluar si los proyectos se ejecutaban adecuadamente (SNPP 1996). Los Comités luchaban con un nuevo lenguaje burocrático y con el nuevo ritual burocrático que se les exigía (Bigenho 1999). Además, carecían de los recursos para contratar asesores técnicos, y la mayor parte de la asistencia técnica proporcionada por el gobierno había sido para los gobiernos municipales.

Según los críticos, la combinación de bajos niveles educacionales y escasa capacitación era la responsable de lo que, en un contexto de pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas, se convertiría en el uso frívolo de los recursos durante el primer año de las nuevas leyes. Numerosas municipalidades habían optado por invertir dinero en mejoras urbanas visibles (la reconstrucción de la plaza del pueblo, la construcción de nuevas oficinas municipales o de terrenos deportivos) en lugar de invertir en el desarrollo productivo y de infraestructuras. Después del primer año, la dirección de los gastos cambió como resultado de un aumento en la capacitación y educación auspiciadas por el Estado. Los gastos se reorientaron hacia inversiones en el bienestar social –primordialmente saneamiento básico, escuelas, puestos de salud y agua potable– y una buena proporción continuó dirigiéndose al mejoramiento urbano, como los sistemas de alcantarillado (Lee Van Cott, 2000). Con todo, como han indicado diversos autores, la continuación preferente de las inversiones urbanas indica demandas mejor organizadas de las élites, así como resultados más rápidos de los proyectos de infraestructura urbana en comparación con las inversiones productivas que requieren mayor capacidad técnica y de gestión (Moe, 1997: 8)⁶

Aunque de acuerdo con esas críticas iniciales de los procesos de reforma participativa y de descentralización, la investigación llevada a cabo recientemente por mí y otros (McNeish, 2001; Jansen, 1999) demostró que los problemas encarados por la reforma en realidad no se limitaban al funcionamiento de los gobiernos locales. A diferencia de lo expresado en la retórica imperante sobre la receptividad y la apertura, se descubrió que el gobierno imponía estrictas limitaciones y restricciones a la participación local en el nuevo proceso de planificación del desarrollo. Aunque se legislaba en el sentido de que la población tomara parte y fuera consultada dentro del proceso de planificación participativa, esto se permitía que ocurriera solamente dentro de los parámetros prescritos de una metodología estatal (Lee Van Cott 2000; Calla Ortega y Pérez Arenas 1995; Blackburn y Holland 1998; Grey-Molina 1999; DANIDA 1998).

La justificación del gobierno para fomentar la metodología de planificación participativa era que ello privilegiaba las demandas sociales. Sin embargo, al definir un conjunto estricto de controles que al prohibir toda alternativa impulsaba un programa dedicado fundamentalmente al desarrollo de infraestructuras y de la produc-

⁶ Véase también Gray-Molina “¿A dónde fue la plata de la participación popular?” en *La Razón*, 25/5/1997.

ción, resultaba evidente que el gobierno no estaba dispuesto a renunciar al control real de la planificación nacional. En lugar de proporcionar un espacio para la deliberación democrática sobre la política pública entre las organizaciones autónomas de la sociedad civil y el estado, la ley convocaba a determinados grupos específicos a incorporarse a una metodología prescrita de participación en cuestiones de política pública especificadas por el Estado.

En mi propia investigación se comprueba que la formulación de los planes de desarrollo municipal estaba fuertemente influenciada por consultores externos pertenecientes a las Unidades de Fortalecimiento Municipal de las corporaciones de desarrollo regional (CORDES). Esos consultores proporcionaban facilidades y capacitación en metodologías participativas para ayudar a expresar las necesidades, percepciones y prioridades locales. Sin embargo, el gobierno requería a esos mismos consultores que ajustaran las prioridades locales a un formato estándar que se presentaría a las autoridades departamentales (Blackburn y Holland, 1998: 36). Según un informe de TYPI-DANIDA sobre el Potosí septentrional, “en la mayoría de los casos existe una gran brecha entre lo que consideran necesario las autoridades municipales y los miembros de la comunidad” (Calla Ortega y Pérez Arenas, 1995: 30). En mi investigación, el Alcalde Municipal de Santuario de Quillacas señaló: “El Gobierno Central siempre parece tener una perspectiva diferente a la nuestra. Ellos parecen tener verdaderos problemas para integrar nuestras ideas en el Plan de Desarrollo Departamental”.

Además de esos y otros límites impuestos por el gobierno y los partidos políticos nacionales a la participación y la descentralización, había signos claros de que seguían existiendo conflictos sobre la base de diferencias de cultura y tradiciones. Aunque las leyes proponían una simbiosis de la democracia representativa liberal y las estructuras basadas en la comunidad étnica, las tradiciones y las formas de organización locales a menudo chocaban con los requisitos de la oficina y la ley estatales (McNeish, 2002).

La principal crítica cultural a las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa fue el impacto que se vio que tenían en los límites de la comunidad. Como ya se mencionó, la creación de nuevas estructuras de gobierno local en Bolivia requería la redelimitación física y política de los territorios municipales. Con esas reformas, el estado trataba de ocupar todo el territorio nacional mediante el reconocimiento y la delimitación territorial de las jurisdicciones municipales. El objetivo era fortalecer la soberanía y la modernización estatal (Bigenho, 1999). El antiguo mapa político y administrativo de Bolivia era bien conocido como una serie de inconsecuencias que hacía mucho requerían corrección. No obstante, la propuesta división administrativa del país trajo consigo un gran número de conflictos de delimitación entre las secciones municipales. Los límites territoriales no habían sido un problema apremiante cuando el gobierno local no tenía ni la responsabilidad ni los fondos para atender las zonas marginales. Sin embargo, ahora que sí tenían los fondos, las comunidades locales tenían incluso razones superiores para reclamar y discutir zonas concretas por motivos históricos, económicos y demográficos.

Durante el primer año después de la adopción de las reformas, se creó una Comisión Nacional Interministerial sobre Límites (CONLIT) encargada de coordinar los diferentes mapas y listados de cinco ministerios diferentes para definir los límites de las nuevas municipalidades y sus distritos. Durante ese proceso surgió todo tipo de problemas. Dos municipalidades existían según los registros en una zona donde no vivía nadie; existían tres municipalidades que nunca habían quedado registradas oficialmente, aunque allí se celebraban elecciones regularmente. Numerosas comunidades protestaron porque habían sido ubicadas en una municipalidad, provincia o departamento que no les correspondía, o porque sus límites habían sido mal trazados (Ramírez Velarde 1996: 118). En 1996, CONLIT atendía cerca de cien conflictos fronterizos en todo el país. Algunos se trataban de reivindicaciones de importantes recursos naturales, como gas natural y madera, que en forma de gravámenes podían aumentar notablemente el poder adquisitivo municipal. Sin embargo, tampoco era inusual encontrar todavía contornos municipales, provinciales o incluso departamentales segmentando territorios de una etnia única. La fragmentación de territorios y unidades culturales sobre las que determinadas organizaciones étnicas ejercían autoridad puede haber restado a esos grupos cualquier forma de autonomía que hubieran ganado mediante el resto del proceso.

Fue esta experiencia de “pérdida de la autonomía por la fijación de fronteras” la que en 1997 llevó a personas que conozco a hacer observaciones como las siguientes: “Las leyes expresan respeto por nuestras normas y costumbres y prometen cambios positivos en el desarrollo local, pero todavía parecen tomar poco en cuenta nuestras tierras, costumbres y culturas”.

¿UNA ESCALADA?

Sería incorrecto caracterizar todas las políticas y procesos de democratización y reducción de la pobreza en función de las dificultades y los fracasos registrados en Bolivia. En efecto, sería metodológicamente erróneo y lógicamente imposible caracterizar de manera general lo que estaba ocurriendo en contextos históricos, políticos, sociales y económicos tan enormemente diferentes. Incluso dentro de la propia Bolivia existen variaciones entre regiones y zonas culturales en cuanto a la manera en que han experimentado las diferentes políticas y la repercusión que éstas han tenido⁷. Dicho esto, hay claras resonancias entre el caso de Bolivia y los conflictos sociales y los bloqueos a la formulación de políticas que se ven en otras partes de América Latina y el Caribe. Propongo que esas semejanzas son el resultado de orígenes, intenciones y contenidos de reformas similares en el continente. También propongo que son el resultado de la

⁷ En entrevistas que realicé con Alcides Valdillo, Director del Fortalecimiento Municipal en SNPP, y David Teuchschnieder, del Banco Mundial, las zonas de Santa Cruz y Tarija en los llanos bolivianos fueron descritas como mucho más prometedoras y libres de problemas que los altiplanos. Las municipalidades son mayores y, por tanto, sobre una base per cápita, reciben sumas de dinero más realistas para invertir en la administración y el desarrollo. Según la descripción de los entrevistados, las estructuras de poder de la población indígena en esas zonas eran más fácilmente identificables, y sus líderes locales estaban más dispuestos a llegar a un acuerdo y a escuchar lo que el Estado estaba ofreciendo.

manera en que el debate acerca de la democracia y el desarrollo se ve restringido por la política hegemónica, pocas veces cuestionada, de liberalismo orientado hacia el mercado. Aunque existen algunas excepciones, este paradigma continúa fijando los límites a los significados aceptables y, por ende, a las políticas aceptables en Bolivia y el resto del continente.

Mi investigación sobre la participación popular y la descentralización administrativa sirve de nuevo para demostrar estos aspectos. La participación popular y la descentralización son ampliamente celebradas como respuestas institucionales a los desafíos del regionalismo económico, la gestión de gobierno, la planificación del desarrollo, y la distribución y el equilibrio del poder. En ese sentido representan postulados centrales de las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza y la democratización. En el decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 un gran número de gobiernos latinoamericanos incorporó planes para la descentralización administrativa del Estado y el desarrollo participativo (Figura 1).

FIGURA 1
CUADRO COMPARATIVO DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y LA
DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA
(BASADO EN MARTÍNEZ, 1996: 114) PAISES DE AMÉRICA LATINA

	Perú	Ecuador	Colombia	Venezuela	México	Bolivia
Fecha de incorporación	1984	1978 1983	1982 (1986)	1978	1983	1994
Gobierno	Belaúnde T. Alan García	J. Roldos F. Cordero	Virgilio Barco Vargas	Herrera Campins	Miguel de la Madrid	G. Sánchez de Losada
Org. Internacionales	INEP/PNUD	PNUD	CINEP/PNUD	OAS	ONU	PNUD
Nuevas organizaciones	Diálogo Rimanacuay	Comités participat.	PEZ, TZ, JAZ, CAPACA, CIPACU	Assoc. Territoriais	Deleg. De Conshelos Moradores	OTBs, Cvs, SNPP
Objetivos	Desarrollo capacitación Descentralización	Planificación, bienestar social	Desarrollo descentralización	Planeamiento, desarrollo social	Planeamiento social, desarrollo urbano	Desarrollo local, descentralización, salud, educación
Recursos	Recursos municipales	2% PBI	50% PBI	Inversiones en transferencias de finanzas	Transferencias de recursos para municipios	20% PBI para finanzas municipales
Lugar	Municipios	Ministerio de Municipio AME/ CONADE	Municipios	Municipios	Municipios/ Empresas públicas	Municipios

La participación popular y la descentralización han traído consigo la apertura de nuevos canales de comunicación entre las poblaciones locales y sus Estados centrales. A un mayor número de personas, incluidos grupos que eran políticamente invisibles

como las mujeres y los pobres, se les ha dado un acceso antes inaudito a las estructuras locales de poder. Los gobiernos y los que apoyan los programas en los círculos no gubernamentales, respaldan la descentralización administrativa como una manera de mejorar la eficiencia y la receptividad de las instituciones gubernamentales. Aunque los gobiernos nacionales reivindican el carácter autóctono de sus reformas respectivas, parecen aprender unos de otros a incluir la participación popular como ingrediente necesario de receptividad en sus procesos de descentralización (Martínez, 1996). Si bien este proceso de aprendizaje parece originarse internamente en la mayoría de los países, es inconfundible la influencia de las organizaciones económicas e internacionales como las Naciones Unidas, el FMI y el Banco Mundial en los países que han mantenido los programas de participación popular y descentralización (Palma Caravajal, 1995; Montano, 1996; Ospina, 1997). En Bolivia, el Banco Mundial tenía un interés fundamental en impulsar la legislación para la reforma gubernamental, la financiación de la ejecución de la reforma y el programa para la participación en la planificación. En América Latina, los programas de participación popular y descentralización eran no sólo el resultado de un cambio regional del clima político, sino que en gran medida se llevaban a cabo como parte del proceso de ajuste estructural a instancias y con el apoyo de la comunidad internacional representada por el PNUD y el Banco Mundial (Tendler, 1997; Palma Caravajal, 1995; Martínez, 1996; Caravajal, 1995; Stiefel y Pearce, 1982). La Municipalidad, un legado de la estructura estatal napoleónica centralizada, compartida por numerosos países de la región, sería reestructurada y se le concedería un rol fundamental en la mayoría de los nuevos programas para la descentralización administrativa (Nickson, 1997).

En el empeño de lograr que las instituciones y estructuras gubernamentales locales funcionen democráticamente, la descentralización representa la incorporación, o la reforma, de algún sistema de representantes elegidos localmente y de comunicación institucional civil/estatal. Dentro de estos sistemas, a los segmentos de la población previamente marginados o políticamente débiles, se les conceden ostensiblemente mecanismos para expresar sus opiniones e influir en los procesos de adopción de decisiones locales. Por lo menos en el caso de América Latina, esto significa también la descentralización de niveles crecientes de recursos, técnicos y financieros, hacia el nivel local de gobierno (Tendler, 1997; Palma Caravajal, 1995). Generalmente, a las instituciones locales recién creadas y con facultades jurídicas recién conferidas se les asigna un rol en la dirección y supervisión de las nuevas finanzas disponibles.

LA “GUBERNAMENTALIDAD” Y LA MENTALIDAD DE GOBIERNO

Como sabemos por experiencias en el Brasil (v.g. Porto Alegre; Abers, 2000; Chávez Miños, 2002), así como por informes de otras partes (v.g. Juchitan en México; Rubin, 1997), existen ejemplos de “buena práctica” de participación popular y descentralización administrativa. Sin embargo, pese a la manera en que esas experiencias positivas son seleccionadas por muchos gobiernos, organizaciones internacionales y organismos de desarrollo extranjeros como justificación y base para sus políticas, la investigación multidisciplinaria disponible actualmente demuestra que esos ejemplos

de buena práctica son excepciones de la regla (Crook y Manor 1998; Steifel y Wolfe 1998; Martínez 1996). Por ejemplo, Martínez expresa que en general coincide con Ojeda Lautaro (1988: 80) en que si bien los programas de participación popular contribuyen a mantener la estabilidad del sistema gubernamental, usualmente “se elaboran sin la participación de sus intereses, sin su buena voluntad o aquiescencia. Pocas veces (el gobierno) toma en cuenta los calendarios y ritmos locales, e incluso menos las culturas específicas de la población; por lo general son planes y normas impuestas y ajenas a los procesos concretos que operan en realidad” (Martínez, 1996:73). La investigación pone de manifiesto que aunque el discurso sobre la descentralización y la participación popular puede parecer radical como mecanismo de democracia y desarrollo, en la práctica el compromiso de los gobiernos y las élites de abrir el sistema político a la “sociedad civil” pocas veces va más allá de la retórica. En efecto, parecería que aunque los gobiernos y las élites locales se sienten compelidos a realizar reformas democráticas como respuesta a las presiones sociales y económicas nacionales, no sólo no les interesa, sino que no pueden permitir que las nuevas estructuras operen libremente. Según Stiefel y Wolfe (1998: 226):

Los pocos proyectos en que se ha incorporado y mantenido con éxito la participación popular, casi sin excepción han sido ‘accidentes’ [...] normalmente debidos a los esfuerzos especiales de uno o pocos individuos entusiastas pertenecientes a la organización del ‘grupo destinatario’, pero no son el resultado de ninguna orientación planificada por la organización”.

Utilizando el temor al “despilfarro”, “la mala gestión” y la “corrupción” como causas para la intervención, los procesos de descentralización y participación popular a menudo se ponen en marcha como instrumentos para el restablecimiento del control centralizado. En interés de la soberanía y la gobernabilidad, se establecen y aplican normas estrictas y numerosos controles para garantizar que la participación popular se produzca en un medio controlado y vigilado de cerca. En ese proceso, se reestructuran los sistemas locales informales de pensamiento, organización y autoridad para adaptarlos a los requisitos oficiales (aunque es cierto que en el plano local también se manipulan o se les opone resistencia). De hecho, aunque la terminología utilizada en la formulación de las políticas para incorporar los programas de descentralización y participación popular puede referirse al respeto a la cultura y la organización local, los gobiernos suelen percibir la necesidad de definir un sistema estandarizado para toda la población lo que hace difícil, si no imposible, esa receptividad⁸. Como expresa Juan González (2000: 3) al escribir sobre Colombia, “a pesar de la retórica política utilizada muchas veces en el trasfondo del discurso sobre democracia participativa y desarrollo en el país, lo que ha predominado es el enfoque administrativo”. Aquí, como ideal, la lógica formalizada y formalizante de gobierno, esto es, “el control del azar”, difiere

⁸ Esto es particularmente cierto en el caso de los países democráticos liberales, debido a la insistencia en la estandarización de los derechos individuales, pero es incluso más evidente en los países que todavía tienen gobiernos autoritarios.

muy poco de lo que han estado aplicando los gobiernos “modernos” desde mediados del siglo XIX (Scott, 1998; Hacking, 1990; Foucault, 1991).

En muchos sentidos, la lógica y la práctica de gobierno, o incluso el poder, no se han modificado por los procesos de descentralización y participación popular incorporados durante el último decenio. En efecto, incluso si las modificaciones en la legislación conducen a verdaderas aperturas políticas en el futuro, parecería que en el actual clima internacional de políticas neoliberales y globalización hay muchos elementos para insistir en la legitimación de este *status quo*. En Bolivia hay muchas evidencias que indican que la descentralización y la participación popular se han generalizando tanto debido al respaldo que reciben actualmente del sistema político internacional (Naciones Unidas, ONG internacionales), y de las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, y otras). En muchos de los países en que se han aplicado programas de ajuste estructural, o en que los préstamos internacionales para el desarrollo se han convertido en un factor importante (todos los países mencionados salvo la India), la segunda fase de los requisitos impuestos ha sido el énfasis en la reforma gubernamental (Stiefel y Wolfe, 1994).

A raíz de la crisis económica generalizada en América Latina y otras partes del mundo en el decenio de 1980, numerosas organizaciones internacionales comenzaron a insistir en todo el mundo en un paquete de reformas que combinaban el énfasis en lo económico y lo político en su preocupación por la “governabilidad”, esto es, según sus palabras, la condición necesaria de “buen gobierno” para crear una economía de mercado estable (Stiefel y Wolfe, 1998). Dentro de esta nueva política de gobierno se ha divulgado mucho la insistencia en la creación de un gobierno democrático, en que “el énfasis se hace en las elecciones libres y regulares, el registro universal de votantes, los múltiples partidos políticos, la independencia del sistema judicial, los derechos constitucionales de los ciudadanos particulares, las minorías y los grupos marginados, y una prensa libre e independiente” (Webster y Engeberg-Pedersen, 2000: 2). Sin embargo, aunque las organizaciones internacionales insisten mucho en la democracia, aparte de lo tocante al cumplimiento de los requisitos técnicos, ha habido poca o ninguna preocupación por la repercusión de las reformas en la población, esto es, por si realmente han producido o no alguna diferencia en cuanto a la potenciación de las comunidades previamente marginadas. No se presta atención a la repercusión real en las relaciones sociales de poder dentro de cada país. De hecho, se supone sencillamente que la incorporación de los programas de descentralización y participación popular son suficientes para producir resultados democráticos (Mohan y Stokke, 2000; Törnquist, 1999).

Dadas las limitaciones cada vez más evidentes de la política internacional que se basa en la reestructuración de mecanismos como la descentralización y la participación popular para crear un gobierno democrático, diversos expertos en materia de desarrollo han comenzado a preguntarse por qué una política tan débil ha sido tan amplia y acríticamente aceptada (Stiefel y Wolfe, 1998; James, 1999; Nelson y Wright, 1995). Diversos analistas han propuesto que una de las principales razones

que explican por qué esa política ha podido pasar sin tantas críticas tiene que ver con una falta de “claridad conceptual dentro del propio campo del desarrollo”. En efecto, como advierte Wendy James (1999: 13), parece haber “un clima de lenguaje que resulta omnipresente y puede hacer difícil ver la diferencia entre defensa y análisis, o incluso ver con claridad qué se está defendiendo”. El resultado de la reforma es ambiguo, porque los objetivos y las intenciones de los profesionales del desarrollo y los reformadores del gobierno, frecuentemente son de por sí ambiguos. Palabras como “participación”, “movilización”, “animación”, “desarrollo autosustentado”, “diálogo” y otras, son utilizadas indistintamente unas u otras por los gobiernos y las organizaciones que los apoyan en esos esfuerzos. Algunos autores sugieren que la confusión conceptual sirve a un propósito: permite a los gobiernos y las organizaciones internacionales limitarse, cuando les resulta conveniente, a las proclamaciones generales y a la defensa de la participación sin tener que explicar en detalle las implicaciones prácticas, los aspectos políticos, ni las consecuencias de la participación para el poder (Stiefel y Wolfe, 1998).

En cambio, o como complemento de esta observación, otros investigadores proponen que la razón que explica por qué los proyectos de desarrollo participativo y descentralización administrativa auspiciados por el estado han tenido resultados tan ambiguos, se relaciona con la manera en que sus ideas fueron incorporadas en la práctica corriente del desarrollo. Analizando por separado los relatos sobre participación y descentralización, no cabe duda de que tienen sus raíces en las ideas y debates radicales sobre la práctica del desarrollo de fines del decenio de 1970 y el decenio de 1980. No obstante, sin negar la importancia de las corrientes del desarrollo como son ‘la investigación de la acción participativa’ y ‘la evaluación rural participativa’ como metodologías de base, la explosión de los intereses auspiciados por el estado en el desarrollo participativo y la descentralización administrativa en los años recientes debe conectarse directamente con el cambio en el clima y la gestión de la economía mundial (Stiefel y Wolfe 1998; Nelson y Wright 1995).

La apropiación por las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial de los conceptos del desarrollo participativo y la descentralización administrativa como medio para suavizar sus actividades económicas, explica en gran medida por qué tantos países los citan como elementos de la política nacional de desarrollo. En efecto, en la medida en que la apropiación por el Banco Mundial de estas ideas de desarrollo explica por qué la tendencia auspiciada por el Estado a favor de este tipo de políticas de desarrollo está tan divulgada, también proporciona alguna indicación de por qué la aplicación actual de la participación popular difiere tanto de la manera en que era interpretada en el habla radical no gubernamental sobre el desarrollo. Mientras que los teóricos iniciales del desarrollo apoyaban las estrategias de descentralización como medio para la redistribución del poder, el Banco las adoptó sencillamente como medio para racionalizar y reducir los costos de la administración del gobierno. Aunque tanto los teóricos del desarrollo como el Banco apoyaban el desarrollo participativo como medio para alentar la autonomía de las comunidades locales, existe una diferencia crucial en sus enfoques. Aparte de apoyar financiera-

mente el diseño técnico y la incorporación de los planes de desarrollo participativo y de descentralización, al Banco no le interesaba en modo alguno cubrir los costos de la labor encaminada a lograr la autonomía. Esa labor recaería sobre los hombros de las propias comunidades locales.

En la base de la política del Banco Mundial sobre el desarrollo participativo y la descentralización hay un supuesto ideológico acerca del rol y la responsabilidad de los individuos. Afirmando que ese pensamiento orientado hacia el mercado también ha servido de base para la mayoría de las políticas gubernamentales e ideas sobre el desarrollo en América Latina durante el último decenio. Este supuesto ideológico es también la raíz de gran parte de los actos de prestidigitación en esas políticas e ideas. Todos los ciudadanos son libres de actuar en una sociedad y un mercado en que la omnipresencia del Estado es sólo para velar que la competencia entre los individuos sea libre y sin trabas (Burchell, Gorden y Miller, 1991: 119). Este es un concepto bien diferente de las ideas socialistas y comunistas de los académicos que participan en debates acerca de estos tipos de desarrollo. Aquí las palabras operativas son “interesados” y “transformador”. Estas ideas, como indica Robert Chambers (1994), son tomadas de la gestión de las organizaciones norteamericanas que destacan “descentralización, confianza, adaptación rápida, avances y diversidad”. Es interesante que la interpretación de autonomía que hace el Banco también parezca acercarse a la idea del individualismo disciplinado y liberal preferido por los neoconservadores. Aquí vemos “la múltiple responsabilización de los individuos, las familias, los hogares y las comunidades con sus propios riesgos” (Dean 1999: 165).

Mediante la aplicación práctica de la política, el Banco Mundial y los gobiernos que la apoyan se proponen crear un nuevo tipo de sujetos, esto es, individuos que sean autónomos y responsables de su propio perfeccionamiento (Shore y Wright 1997). Aquí la idea resulta equiparable al análisis del “liberalismo avanzado” que hace Nikolas Rose ya que el objetivo es “gobernar sin gobernar a la *sociedad*, es decir, gobernar mediante opciones reguladas y responsables de agentes autónomos: ciudadanos, padres, empleados, inversionistas” (Rose 1999: 298). De manera muy similar a la de las asociaciones de arrendatarios en Gran Bretaña durante el decenio de 1980, se dice que son las propias personas, y no profesionales adiestrados, quienes tienen las capacidades necesarias y los conocimientos pertinentes que son esenciales para mejorar “su calidad de vida” (Hyatt 1997: 218). En efecto, como en este caso, para el nuevo sujeto, la pobreza “no se representa como un problema social, sino como una nueva posibilidad para que los individuos pobres experimenten la ‘potenciación’ mediante la actualización de su propia autogestión (Ibíd.: 219).

En el marco de la lógica de la “nueva gestión pública”, el Estado solamente actúa para crear las condiciones organizativas para la autorealización de sus ciudadanos. En esta nueva administración los expertos ya no actúan como los funcionarios directos de un Estado “social”. Por el contrario, actúan como proveedores competitivos de información y conocimientos, por ejemplo, acerca de la evaluación de los riesgos, que

permite a los individuos y sus comunidades orientarse por sí mismos. Como expresa Nikolas Rose (1999: 147):

[Los expertos] los guían en las técnicas de autogobierno, como en la proliferación de las consultorías privadas y las operaciones de capacitación. Así mismo, proporcionan la información que le permitirá al Estado, el consumidor u otros -como pueden ser los organismos de regulación- evaluar el desempeño de esas instituciones cuasi autónomas y, por consiguiente, gobernarlas: evaluación y auditoría. Los expertos identifican a los individuos incapaces de autogobernarse, y tratan, o bien de reincorporarlos, mediante capacitación, bienestar-por-trabajo, o bien de lograr su exclusión, mediante encarcelamiento, reconsideración del bienestar.

En armonía con esta interpretación, puede considerarse que la participación popular y la descentralización comprenden elementos que dentro del debate actual de las ciencias sociales sobre “gubernamentalidad” se denominan “tecnologías de la acción”, esto es, las estrategias, técnicas y procedimientos con que las autoridades ponen en práctica los programas del gobierno (Barry, Osborne y Rose 1996). O lo que Michel Foucault (1991), sencilla pero obstinadamente, denominó la “conducción de la conducta”. Al analizar el funcionamiento y los atributos del liberalismo avanzado, Mitchell Dean destaca las dos tecnologías principales. La primera comprende la proliferación extra judicial y cuasi judicial de contratos, que se pone de manifiesto por la “contratación externa” de antiguos servicios públicos que ahora se contratan a organismos privados y comunitarios, los acuerdos con personas desempleadas, los contratos para la enseñanza a niños en edad escolar, los planes contractuales entre ministerios del gobierno y altos funcionarios públicos, los acuerdos con empresas, y otros (Dean, 1999). La segunda tecnología comprende las “tecnologías de ciudadanía”: las múltiples técnicas de autoestima, de potenciación, y de consulta y negociación, que se utilizan en actividades tan diversas como el desarrollo comunitario, los estudios sobre la repercusión social y ambiental, las campañas de promoción de la salud, la enseñanza, el mantenimiento del orden en la comunidad, y la lucha contra diversos tipos de dependencia (Dean, 1999). Este autor afirma que esas tecnologías entran en juego

Cuando determinados individuos, grupos o comunidades [...] se definen como poblaciones [...] que se consideran que están en alto riesgo [...] Las víctimas de delitos, los fumadores, las víctimas de abusos, los homosexuales, los consumidores de drogas por vía intravenosa, los desempleados, las personas indígenas y otros, están todos sujetos a esas tecnologías de acción con el objetivo de transformar su situación, de convertirlos en ciudadanos capaces, como individuos y comunidades, de manejar sus propios riesgos (Dean, 1999: 168).

En esta sociedad, el gobierno parece ser más facilitador y potenciador, pero es también más disciplinario, riguroso y punitivo. El gobierno asume menos un rol directa-

mente directivo y distributivo y más uno de coordinación, arbitraje y prevención.

La participación popular y la descentralización apoyan la idea de potenciación como medio para fomentar el buen gobierno y la gestión de los “riesgos” (Beck, 1992). Sin embargo, esta idea de potenciación ha perdido significado, ha sido “despolitizada”, estableciéndose algo bien diferente de la idea del poder compartido y la participación política creciente. Se pasan por alto las estructuras de poder existentes, y la potenciación se interpreta fundamentalmente en el sentido de tener un lugar, una voz dentro del sistema administrativo o de gestión. La “potenciación” como afirma Wendy James (1999: 14):

Parece no tener ahora más cuerpo que la responsabilidad delegada desde arriba, o desde el centro, para vigilar a otros de abajo o de más allá de uno mismo, por cuyas actividades uno tiene que responder. Parece que uno está “potenciado” para asumir una pizca de responsabilidad en la gestión y la adopción de decisiones, pero el sentido contemporáneo de la palabra no parece entrañar ningún control directo de los recursos, ni alcance suficiente para sumarse a otros al mismo nivel en la estructura a fin de luchar por la negociación colectiva con el centro.

CONCLUSIONES

En cuanto a las políticas para el cambio, las apariencias pueden ser realmente engañosas. Gran parte de las publicaciones sobre el desarrollo, y los tipos de programas que esas publicaciones legitimizan, se basan en una interpretación particular de la participación política conducente a la potenciación emancipadora de las comunidades en el proceso de desarrollo. Ello implica que las poblaciones pobres marginadas son capaces de lograr el desarrollo por sí mismas. Todo lo que necesitan es alguna asistencia financiera y técnica preliminar, y después siguen por sí solas. “Ayúdenlas a ayudarse a sí mismas”. Sin embargo, en la práctica, la reforma no funciona así, ya que los profesionales del desarrollo y los gobiernos legisladores cuestionan los conocimientos y capacidades de las personas para ayudarse a sí mismas. Se pasa por alto el hecho de que las poblaciones locales han desarrollado formas complejas de organización y han sobrevivido pese a las condiciones creadas por la naturaleza y los gobiernos. Como los gobiernos consideran que las poblaciones locales carecen de la capacidad y de la toma de conciencia necesarias para producir la transformación social por sí mismas, las hacen participar en el desarrollo por medio de estructuras de participación institucionalmente controladas. En mi opinión, esta contradicción es la base del acto de prestidigitación observable en la mayoría de los planes auspiciados por el estado para la democratización local y la reducción de la pobreza en América Latina.

Al negar la acción de la población y la toma de conciencia de sus propios problemas, los programas estatales para la democratización y la lucha contra la pobreza suelen desatender las cuestiones relativas al poder. En contraste con la retórica de la potenciación, su fundamentación en las ideas de la “responsabilización” de los

individuos no contribuye a cuestionar, o a procurar transformar las estructuras de poder existentes. Las contradicciones, o actos de prestidigitación, pueden ser evidentes para las personas afectadas, pero debido a su naturaleza tácitamente política, hacen extremadamente difícil el debate abierto de alternativas. En efecto, en cierta medida, las estructuras de poder existentes encuentran nueva justificación y razones de ser en las estructuras de participación y de gobierno que instituyen. En consecuencia, continúan sin freno los prejuicios de clase y étnicos existentes dentro de la estructura institucional del Estado.

En Bolivia, un país con enormes necesidades, pero con un Estado históricamente débil, las contradicciones de los programas de democratización y reducción de la pobreza generan una mezcla explosiva. Como consecuencia de la falta de voluntad política para escuchar, y las pruebas del interés real del gobierno central en extender su autoridad y complacer a los inversionistas extranjeros, las comunidades locales han tenido escasos motivos para creer las promesas de los partidos políticos establecidos. Los bolivianos de las localidades, constantemente defraudados por las políticas gubernamentales, y carentes de canales que funcionan realmente para expresar sus necesidades o demandas, se han volcado hacia dentro, hacia las tradiciones y experiencias históricas en busca de explicaciones y medios de acción. En algunos casos, esto ha provocado la reincorporación de una retórica política basada en la memoria histórica de conflictos étnicos anteriores. En otros casos, ha inspirado la creación de nuevos partidos políticos que combinan ideas modernas de justicia y gobierno con los símbolos e intereses étnicos. Esto podría ser un acontecimiento positivo. No obstante, los eventos de los últimos años, y el tono frecuentemente racista del lenguaje de los dirigentes políticos, nos recuerdan la polarización étnica y de clase ampliamente generalizada en el país. También nos recuerda que los eventos locales están muy conectados y regidos por intereses externos más poderosos.

REFERENCIAS

- Abers, R. (2000) *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil* (Londres: Lynne Rienner).
- Arias Duran, I. (1996), *El Proceso Social de la Participación Popular: Problemas y potencialidades*, La Paz: SNPP.
- Barry, A., Osborne, T. y Rose, N. (Eds.) (1996) *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-Liberalism and the Rationalities of Government* (Londres: UCL Press).
- Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity* (Londres: Sage).
- Booth, D; Clisby y Widmark, C. (1996) *Empowering the Poor through Institutional Reform: An Initial Appraisal of the Bolivian Experience* Working Paper 32 ed. (Estocolmo: Departamento de Antropología, Universidad de Estocolmo).

- Booth, D., Clisby y Widmark, C. (1997) *Democratising the State in Rural Bolivia*, (Estocolmo: Universidad de Estocolmo. Unidad de Estudios sobre el Desarrollo).
- Bigenho, M. (1999) "Sensing locality in Yura: Rituals of carnival and of the Bolivian state" *American Ethnologist* 26, N° 4, 957 a 980.
- Blackburn, J. y Holland, J. (1998) *Who Changes?: Institutionalizing Participation in Development* (Londres: Intermediate Technology Development Group).
- Burchell, G., Gorden, C. y Miller, P. (Eds.) (1991) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- Calla Ortega, R. y Pérez Arenas, J.A. (1995) Estudio de Colección de Datos para el Eventual Programa de Apoyo de DANIDA a los Pueblos Indígenas y Municipios en el Departamento de Potosí.
- Caravajal, E.P. (1995) *Decentralization and Democracy: the New Latin American Municipality* (CEPAL) N° 55, 39 a 53.
- Chambers, R. (1994) *Paradigm Shifts and the Practice of Participatory Research and Development* (Brighton: Instituto de Estudios para el Desarrollo).
- Chávez Miño, D. (2002) "Porto Alegre, Brazil: A new, sustainable model of participatory and democratic governance", documento inédito presentado en una conferencia sobre política y democracia locales.
- Crook, R.C. y Manor, J. (1998) *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- DANIDA (1998) *Sector Programme: Support to Indigenous Peoples. Popular Participation and Decentralization, Bolivia* (Copenhague: Ministerio de Relaciones Exteriores).
- Dean, M. (1999) *Governmentality: Power and Rule in Modern Society* (Londres: Sage Publications).
- Faguet, J.-P. (2003) "Decentralization and local government in Bolivia: an overview from the bottom up" Working papers series No. 1, Mayo (Londres: Instituto de Economía de Londres, Crisis States Programme).
- Foucault, M. (1991) "Governmentality" en Burchell, G., Gorden, C. y Miller, P. (Eds.) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- Gray-Molina, G. (1997) "¿A dónde fue la plata de la participación popular?" *La Razón*, 25 de mayo.

- Gray Molina, G. (1999) "Poverty and assets in Bolivia: What role does social capital play?" *Trimestre Económico* Vol. 66, No. 263, 365 a 417.
- Gonzalez, J.M. (2001) "State-led Experiments in Participatory Development in Colombia: A Path Towards an 'Alternative' Development?" documento presentado en el seminario sobre política local y desarrollo, 2001.
- Hacking, I. (1990) *The Taming of Chance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hernani, W. (2002) *Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad en Bolivia*, INE No. 1, La Paz.
- Hyatt, S.B. (1997) "Poverty in a 'post-welfare' landscape: Tenant management policies, self-governance and the democratization of knowledge in Great Britain", en Shore, C. y Wright, S. (Eds.) *The Anthropology of Policy* (Londres: Routledge).
- Jansen, I. (1999) "Folkelig mobilisering mot demokratisk deltagelse?" Hovedfag Thesis, Universidad de Oslo.
- James, W. (1999) Empowering Ambiguities, en Cheater, A. (Ed.), *The Anthropology of Power*, ASA Monographs 26 (Londres: Routledge).
- Landa, F. (2002) *Pobreza en Bolivia 1999 y 2001* (La Paz: UDAPE).
- Lee Van Cott, D. (2000) *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Martínez, J. A. (1996) *Municipios y Participación Popular en América Latina: Un Modelo de Desarrollo* (La Paz: IAF/SEMILLA/CEBIAE).
- McNeish, J. (2002) "Globalisation and the Reinvention of Andean Tradition: The Politics of Community and Ethnicity in Highland Bolivia" en *The Journal of Peasant Studies*, Volume 29, No 3/4 Abril/Julio (Londres y Nueva York: Frank Cass).
- McNeish, J. (2001) "Pueblo Chico, Infierno Grande: Globalisation and the Politics of Participation in Highland Bolivia", Tesis de Doctorado inédita, Universidad de Londres.
- Moe, J. (1997) *Implementing Bolivia's Law on Popular Participation and Administrative Decentralization: Progress and Challenges* (Washington: IADB).
- Mohan, G. y Stokke, K. (2000) "Participatory development and empowerment: The dangers of localism" *Third World Quarterly* Vol.21, No.2, 247 a 268.
- Montano, J. A. (1996) *Municipios y Participación Popular: Un modelo de desarrollo en América Latina* (La Paz: Producción Educativa).
- Nelson, N. y Wright, S. (1995) *Power and Participatory Development: Theory and Practice* (Londres: Intermediate Technology).

- Nickson, R. A. (1997) *Local Government in Latin America* (Nueva York: Lynne Reiner Publications).
- Ojeda Lautero, S. (1988) *Políticas de Bienestar Social y Participación Popular en el Ecuador* (Ecuador: ILDIS).
- Ospina, C. M. (Ed.) (1997) *Procesos y Tendencias de la Descentralización en Colombia* (Bogotá: Fundación Universidad Central).
- PNUD (2002) *Bolivia: Progress on the Millennium Development Goals: Second Report* (Nueva York: PNUD).
- Ramírez Velarde, L.F. (1996) *Recuperación de la Conciencia Territorial* (La Paz: SNPP).
- Rose, N. (1999) *Powers of Freedom: Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Rubin, J.W. (1997) *Decentering the Regime: Ethnicity, Radicalism and Democracy in Juchitan, Mexico* (Durham y Londres: Duke University Press).
- Scott, J. (1998) *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed* (New Heaven: Yale University Press).
- Shore, C. y Wright, S. (1997), *The Anthropology of Policy*, Londres: Routledge.
- SNPP (1996), *Apre(he)ndiendo la Participación Popular: Análisis y Reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización*, La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano, Bolivia.
- Stiefel, M. y Pearce, A. (1982), *UNRISD's Popular Participation Programme. An inquiry into power, conflict and social change*, *Assignment Children* 59/60: 145 a 162.
- Stiefel, M. y Wolfe, M. (1998), *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?* (Geneva: Zed Books/UNRISD).
- Tendler, J. (1997) *Good Government in the Tropics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Taussig, M. (1997) *The Magic of the State* (Nueva York y Londres: Routledge).
- Ticehurst, S. (1998) "Social policy and participation in Latin America: the Bolivian Experiment" en *Development in Practice*, Agosto, Vol. 8, No 3, 357 a 361.
- Törnquist, O. (1999) *Politics and Development: A Critical Introduction* (Londres: Sage).
- Webster, N. y Engberg Pedersen, L. (2002) *In the Name of the Poor: Contesting Political Space for Poverty Reduction* (Londres: Zed Books).

EINAR BRAATHEN*

**FONDOS SOCIALES EN ÁFRICA
¿UNA RESPUESTA
CLIENTELÍSTICO-TECNOCRÁTICA
A LA POBREZA?**

INTRODUCCIÓN

Podría decirse que el rol del Estado en la reducción de la pobreza se limita a recibir proyectos de políticas de las instituciones internacionales de financiación y desarrollo como el Banco Mundial. Predomina un criterio tecnocrático que propugna que la reducción de la pobreza pertenece al dominio de los expertos técnico-científicos, que la política que ellos prescriben siempre es la correcta, y que la principal dificultad radica en la gestión y ejecución adecuadas de dichas políticas. Los fondos sociales proporcionan un punto de partida empírico adecuado para analizar la práctica tecnocrático-gerencialista contra la pobreza. Cabe preguntarse si en todos los países existe el mismo enfoque, y si entre los funcionarios públicos pueden existir enfoques divergentes.

En 1987, Bolivia elaboró el primer mecanismo de fondo social con apoyo del Banco Mundial. Según un informe del Banco, su objetivo era “proporcionar empleo a corto plazo que aliviara las dificultades de la crisis económica y los ajustes a fines del decenio de 1980” (Chase y Sherburne-Benz 2001). En otras palabras, los fondos sociales eran un antídoto temporal contra la repercusión negativa de los Programas de Ajuste Estructural en los pobres.

Los fondos sociales proponían un menú de proyectos posibles con financiación disponible para las comunidades. El menú usualmente presentaba proyectos

* Investigador principal en el departamento internacional del Instituto Noruego para la Investigación Urbana y Rural (NIBR), Oslo. Anteriormente fue coordinador del proyecto de investigación “Rol del estado en la reducción de la pobreza” en el Programa Comparativo de Investigación sobre la Pobreza (CROP).

de infraestructura social (construcción de escuelas, centros de salud, carreteras, excavación de pozos). Los fondos sociales eran operados por unidades u organismos semiautónomos, fuera de los ministerios pertinentes existentes.

Sin embargo, pronto pasaron a formar parte de una estrategia más amplia. Los fondos sociales evolucionaron para centrarse más en cuestiones de desarrollo comunitario a más largo plazo, creación de capacidades y autoayuda a nivel comunitario y, más recientemente, a nivel del gobierno local. Para el año 2000, el Banco Mundial había dado apoyo a proyectos del fondo social en más de 50 países con compromisos por más de 3.000 millones de dólares de los EE.UU. en recursos del Banco, complementados con 3.000 millones de dólares de otras fuentes (Chase y Sherburne-Benz, 2001).

Este capítulo se centra en los dos fondos sociales más importantes en el África subsahariana: Fondo de Inversión Social de Zambia (ZAMSIF), y Fondo de Acción Social de Tanzania (TASAF).

PUNTOS DE PARTIDA TEÓRICOS

Primero, debemos aprovechar la crítica fundamental de Judith Tendler sobre los fondos sociales (Tendler, 2000). Tendler llega a la conclusión de que no hay pruebas documentales de que los fondos sociales repercutan positivamente en la pobreza. En vez de cumplir una función socioeconómica, dichos fondos cumplen determinadas funciones político-ideológicas: proceso éste que en el presente capítulo se denomina *clientelismo tecnocrático*. Los fondos sociales reproducen las relaciones clientelísticas entre los tecnócratas donantes (Banco Mundial) y los gobiernos receptores por una parte, y entre los políticos y sus electores en los países receptores por la otra. En consecuencia, se debilitan las estructuras democráticas de gobierno, particularmente en el plano local. Con todo, la evidencia empírica de Tendler se limitaba a América Latina y a la “primera generación” de fondos sociales, antes del año 2000. Después del 2000 se puso en marcha una segunda generación de fondos sociales que son por sus características, parte de una estrategia más amplia para la reducción de la pobreza, basada en la cancelación de la deuda: la Iniciativa para los Países Pobres Más Endeudados (PPMA), y en un diálogo amplio de la sociedad civil: los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). Cabe preguntarse si las conclusiones de Tendler se aplican incluso en un contexto diferente, a saber, en el caso de la “segunda generación” de fondos sociales en África.

Segundo, necesitamos comprobar la afirmación del Banco Mundial de que “puesto que los fondos sociales son mecanismos de financiación innovadores y flexibles, tienen características y objetivos diferentes en dependencia del lugar donde se aplican” (Chase y Sheerburne-Benz, 2001). Si esto es cierto, representa un duro golpe contra el supuesto básico de la crítica de Tendler ya que ella asume que los fondos sociales están atrapados en la hipótesis tecnocrático-economista de que un modelo-sirve-para-todos. ¿En qué medida influye el contexto local en las características y el funcionamiento de estructuras iniciadas y financiadas por instituciones financieras internacionales?

Para responder a esta interrogante se aplicará un modelo analítico que podría denominarse el enfoque de “tecnócratas-en-acción”. Está inspirado en el estudio de un innovador especialista noruego, Knut Dahl Jacobsen, sobre el rol del experto en la modernización de la sociedad agrícola noruega (Jacobsen, 1966). La atención se centra en el entorno político-social que “ejerce presión” en la administración pública, y en la estrategia de acción resultante como respuesta de los expertos: sus modelos de acción. Este enfoque presupone que los tecnócratas inevitablemente se politizan al desempeñar importantes roles políticos, y que disfrutan de determinada autonomía en la definición de esos roles (modelos de acción). Por ende, el enfoque es útil para explorar la presunta flexibilidad de los fondos sociales, aunque dentro de un contexto político local.

El enfoque se corresponde con una teoría acerca del papel del Estado en los procesos de transformación socioeconómica, desarrollada por Peter Evans. La teoría sostiene que los tecnócratas públicos sólo pueden contribuir a la transformación efectiva cuando mantienen determinada autonomía respecto de quienes ostentan el poder político, y comparten determinados ideales y proyectos de transformación con los grupos de la sociedad orientados al cambio. La “autonomía arraigada” resultante es la principal característica del estado del desarrollo, y una condición necesaria, aunque no suficiente, para la transformación socioeconómica (Evans, 1995). Un importante objetivo de este capítulo es añadir a esta teoría el postulado de que la transformación requiere funcionarios públicos equipados con modelos de acción transformadores o radicales.

El capítulo está estructurado de la manera siguiente. Primero, se profundiza la crítica de Tendler de los fondos sociales, sugiriendo el postulado del clientelismo-tecnocrático. Luego se expone en más detalle el enfoque de los tecnócratas-en-acción. Se indican algunos componentes universales de los modelos de acción de los tecnócratas de los fondos sociales, incluidos los principios del Nuevo Gerencialismo Público (NGP). Este enfoque analítico se sigue en el análisis de países específicos de África. Dos países fueron seleccionados: Zambia, porque fue el primero en incorporar los fondos sociales en el África subsahariana, y Tanzania, que estableció los fondos sociales mucho más tarde, pero que rápidamente los convirtió en un componente clave en la estrategia del gobierno para la reducción de la pobreza. Los fondos sociales en Zambia se someten a un análisis empírico, seguido por una visión comparativa con los de Tanzania. El análisis se basa en un trabajo sobre el terreno centrado en los fondos sociales de 2003 en relación con dos proyectos de investigación independientes sobre la reforma del gobierno local (Braathen, 2002, 2003)¹. Se comprueba que existen diferencias entre los fondos sociales de ambos países. Los contextos sociales efectiva-

¹ La labor de terreno centrada en los fondos sociales duró alrededor de una semana en cada país. Ahora bien, esta labor sobre el terreno estaba insertada en proyectos de investigación más amplios sobre el desarrollo rural (Zambia 1998-2002) y la reforma del gobierno local (Tanzania 2002-2005), respectivamente. Ambos proyectos de investigación eran financiados por el Organismo Noruego de cooperación para el Desarrollo.

mente influyen en las características y el funcionamiento de las estructuras iniciadas y financiadas por las instituciones financieras internacionales. En las observaciones finales se utilizan esos resultados para criticar las descripciones de los fondos sociales formuladas tanto por el Banco Mundial como por Tendler.

CUESTIONAMIENTO DE LOS ÉXITOS RELATADOS

En el 2000 el Banco Mundial realizó el primer estudio detallado de los fondos sociales (Banco Mundial, 2001). Ese estudio se realizó en seis países: Armenia, Bolivia, Nicaragua, Honduras, Perú y Zambia, y centró su atención en las cuestiones financieras y los efectos econométricos a nivel de los hogares y la comunidad. En el estudio se consideraron las siguientes cuestiones: selección de los destinatarios (¿en qué medida los recursos de los fondos sociales llegaban a los pobres?), las repercusiones (¿qué repercusiones habían tenido los fondos sociales en los servicios comunitarios financiados y en las familias de esas comunidades?), sostenibilidad (¿qué probabilidades había de que los proyectos comunitarios financiados con los fondos sociales resultaran sostenibles?), eficiencia en función de los costos (¿resultaban acaso eficientes en función de los costos los esfuerzos comunitarios para rehabilitar servicios mediante los fondos sociales en comparación con otras maneras de rehabilitar dichos servicios? En el estudio se comprobó que los fondos sociales llegaban a los pobres, tenían una repercusión positiva en los servicios y las familias de la comunidad, eran eficientes en función de los costos y resultaban sostenibles².

CRÍTICA DE TENDLER

Tendler (2000: 114) enfrentó esas conclusiones en un artículo con el irónico título *Why Are Social Funds So Popular?* (¿Por qué son tan populares los fondos sociales?): “Se dice que reducen la pobreza y el desempleo, y que llevan servicios y pequeños trabajos a miles de comunidades pobres de una manera descentralizada, regida por la demanda, participativa, de bajo costo, y rápido desembolso”.

Tendler halla evidencias de que ninguna afirmación favorable a los fondos sociales es verdadera, salvo la relativa al rápido desembolso de los créditos. Por el contrario, apuntan en la dirección opuesta, es decir, que operan como mecanismos regidos por los donantes, regidos por la oferta, de manera no muy descentralizada ni participativa. Los fondos sociales no producen visiblemente repercusiones sostenibles favorables a los pobres. En lugar de apoyar reformas a largo plazo del sector público, encaminadas a mejorar la prestación de servicios para los pobres mediante una completa transformación democrática del Estado y las relaciones entre Estado y sociedad, el Banco Mundial parece favorecer una estrategia que produce más resultados mensurables a corto plazo: construcción de instalaciones de servicios “de bajo costo y rápida distribución”. No obstante, con una aparente invulnerabilidad ante las

² Notas de antecedentes para la presentación por el Banco Mundial del trabajo *Social Funds Impact Evaluations*, en NORAD/MFA, Oslo, 15 de junio de 2001. Véase también Chase y Sherburne-Benz 2001.

críticas basadas en las evidencias, los fondos sociales desempeñan un rol ideológico, fomentando la (auto) estima del Banco Mundial. En particular, desempeñan un rol político-conservador al promover el *clientelismo tecnocrático*: reproducen relaciones clientelísticas entre los tecnócratas del donante (Banco Mundial) y los gobiernos receptores por un aparte, y entre los políticos y sus electores en los países receptores, por la otra. Los fondos sociales contribuyen a que las instituciones de Breton Woods vendan austeridad y reformas neoliberales a los países prestatarios, mientras que los presidentes y otros funcionarios electos consideran los fondos sociales como una bendición para atender las necesidades electorales. Como otros programas distributivos administrados de manera discrecional, los fondos sociales son vehículos excelentes para el favoritismo político. Además, ayudan a los líderes de las circunscripciones locales a compensar las pérdidas derivadas de los programas de austeridad. La crítica de Tendler ha sido apoyada por investigaciones recientes sobre los fondos sociales en Malawi, que en alguna medida han estado sujetos a su captación por las élites (Bloom y otros, 2004).

EL ENFOQUE DE LOS TECNÓCRATAS-EN-ACCIÓN

Aunque la crítica de Tendler es bienvenida porque estimula el debate y la realización de nuevas investigaciones, es teóricamente sesgada. Su enfoque es básicamente economicista, y presupone una racionalidad *a priori* y unitaria por parte de los principales actores: los tecnócratas y los políticos. Existe el criterio de que la gente puede tener un interés directo en determinado acuerdo social, y que es por eso que ese acuerdo se convierte en realidad y, por consiguiente, ellos hacen todo lo posible para defender el acuerdo como un éxito. Sin embargo, los intereses del grupo pueden haber sido elaborados socialmente al mismo tiempo o *a posteriori*. Por consiguiente, es probable que la práctica cree una multiplicidad de experiencias, evaluaciones e intereses percibidos entre los principales actores.

El desafío consiste en captar esa multiplicidad en las prácticas y racionalidades. ¿Son estáticas o dinámicas, firmes o cuestionables, convergentes o divergentes? ¿En qué medida un tipo de práctica se ha convertido en hegemónica dentro de un grupo de profesionales y gestores públicos, y por qué?

MODELOS DE ACCIÓN DE LOS TECNÓCRATAS

El concepto de modelo de acción es un dispositivo heurístico para entender las hegemónías en la medida en que son interiorizadas y (re) interpretadas por profesionales que participan en los servicios públicos. Al centrar la atención en los tecnócratas-en-acción debemos observar cómo interactúan y con quién en sus entornos y en sus organizaciones de trabajo. Las estructuras de política y poder en el sistema político-administrativo, como estructuras de política y gestión específicas en sus organizaciones de trabajo, pueden influir en el alcance de la acción de los tecnócratas. Puesto que se supone que los tecnócratas estén al servicio del público, hay dos tipos de relaciones que merecen particular atención: las que mantienen con las autoridades políticas, y las que mantienen con la clientela.

También deberíamos identificar lo que los tecnócratas traen de su pasado cuando entran en interacción con los políticos y la clientela: las identidades sociales, los valores e influencias ideológicas técnico-profesionales compartidas entre sí. Esos son los principales componentes de un modelo de acción (Jacobsen, 1966). Este enfoque tiene muchas semejanzas con el énfasis que hace Bourdieu en el “*habitus*” de los actores y sus “campos” de acción generalmente conflictivos (Bourdieu, 1977). El modelo de acción es usualmente dinámico, cambia con el tiempo como resultado de la práctica, y con frecuencia es impugnado por otros actores con otros modelos, dentro de la organización del trabajo o el campo más amplio de la práctica. Resulta particularmente interesante examinar de qué está compuesto el modelo de acción, la medida en que permite la acción colectiva entre los tecnócratas, y la medida en que pueden modificar sus relaciones con las autoridades políticas y con la clientela a su imagen y semejanza.

En el análisis concreto de los tecnócratas del fondo social y sus modelos de acción, debemos distinguir entre:

- un análisis general de la “influencia”, reconstruyendo las políticas, las directrices operacionales y los valores ideológico-profesionales “universales” que limitan a los tecnócratas y proporcionan las contribuciones básicas a sus modelos de acción. En el caso de los fondos sociales, provienen de la sede del Banco Mundial, que ha aprovechado el discurso “global” sobre buen gobierno/buena gestión.
- un análisis de países específicos, considerando los campos concretos de práctica de los actores, en particular el entorno político, las relaciones de los tecnócratas de los fondos sociales con las autoridades políticas, las relaciones de los tecnócratas con la clientela, y el modelo de acción de los tecnócratas, así como la medida en que ello ha generado una transformación de la práctica en dichos campos.

ANÁLISIS GENERAL DE LA INFLUENCIA

Hay dos grupos de ideas que parecen haber influido en los tecnócratas de los fondos sociales cuando se estableció la “segunda generación” de fondos sociales después del 2000. El primer grupo surgió de una fusión entre los discursos sobre “buen gobierno” y la “reducción de la pobreza”, en que el Banco Mundial contribuyó al proceso de innovación y fusión política. El segundo grupo se heredó del decenio de 1990: los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Braathen y Palmero, 2001).

Cuando el buen gobierno y la reducción de la pobreza salieron a la palestra en el decenio de 1990 como dos temas dominantes en los estudios del desarrollo y la cooperación, inicialmente se desarrollaron en aislamiento parcial uno del otro (Goetz y O’Brien, 1995). De una parte, la “pobreza” era tratada como un problema

en sí, pasando por alto el hecho de que es el resultado de la interacción de factores económicos, sociales, políticos y otros contextuales (Øyen, 1996). De otra parte, los defensores del “buen gobierno” centraban la atención en instituciones y relaciones legalmente aprobadas, y por ende, en cuestiones como el sistema judicial, la reforma de la administración pública, la rendición de cuentas, la democratización, la transparencia, etcétera. Así, como afirmaba Sobhan (1998), se hicieron pocos intentos de vincular concretamente esas inquietudes con los resultados del desarrollo y, en particular, con la reducción de la pobreza. Sin embargo, el Banco Mundial pareció entonces realizar algunas intervenciones importantes en el debate. En primer lugar, combinaron las cuestiones del gobierno y de la gestión de modo que la NGP se convirtió en parte del programa de “buen gobierno”. En segundo lugar, el Banco incluyó esas ideas de gestión en el programa internacional contra la pobreza en publicaciones como el Informe sobre Desarrollo Mundial 2000 y 2001 (Braathen, 2000). En ese contexto, los fondos sociales parecían ser un instrumento para la acción pública bien-gobernada y favorable-a-los-pobres. Por tanto, tal vez sea procedente evaluar en qué medida podemos identificar la influencia de las ideas de la nueva gestión pública en los fondos sociales.

El principio fundamental de la NGP era atender las necesidades de los ciudadanos mediante una prestación eficaz de los servicios. Esto se procura aplicando diversos grupos de medidas. El primero consiste en otorgar mayores facultades discrecionales a los gestores estatales, centrandó la atención en los resultados y no en los procedimientos. El segundo es lograr que la prestación de servicios esté más regida por la demanda, esto es, organizarla según los principios del mercado o cuasi mercado. El tercero consiste en destacar las “asociaciones de los sectores público y privado” (v.g. privatización en términos de contratación externa de determinados servicios a empresas privadas, así como mayor participación de los usuarios en la planificación, operación y financiación de la prestación de servicios). El surgimiento de complejos acuerdos organizativos cuenta con el apoyo de las teorías sobre directivos y agentes, lo que sugiere una separación entre la formulación de las políticas (elaboradas por los directivos), y su regulación y funcionamiento (a cargo de los agentes). Una crítica básica ha sido que tiende a dejar de lado a los órganos democráticamente elegidos, y a despolitizar la elaboración de las políticas públicas. La NGP limita la influencia de la población a comités atomizados o locales de usuarios, mientras que se desalienta la organización de los ciudadanos en la sociedad civil o en organizaciones políticas a nivel de la nación (Kettl, 1999; Christensen y Laegreid, 2002).

Cuando se consideran los principios más importantes de las operaciones de los fondos sociales, se ve que en efecto reflejan los principios más importantes de la NGP. Los fondos sociales generalmente son administrados por dependencias o entidades semiautónomas que operan fuera de los ministerios establecidos (lo que se facilita cuando son iniciados y financiados por el Banco Mundial, directivo principal); ponen a disposición de las comunidades o concejos municipales, donaciones de fondos para que puedan seleccionar de entre un conjunto de proyectos (como pueden ser un pozo, un centro de salud, una escuela, un molino para cereales o la reparación

de caminos); contratan a actores locales o privados para la elaboración y ejecución de proyectos, al margen de los reglamentos gubernamentales para las adquisiciones; y requieren una contribución local (comunitaria) de aproximadamente el 10% o el 15% (Tendler, 2000).

El primer principio apoya las normas de la NGP de asignar mayores facultades a los administradores para lograr determinados resultados. El segundo subraya la prestación de servicios y el desarrollo regidos por la demanda, mientras que el tercero y el cuarto concuerdan con el evangelio de la prestación de servicios regida por la demanda y “las asociaciones de los sectores público y privado” basadas en la comunidad local.

ANÁLISIS DE PAÍSES CONCRETOS EN ÁFRICA EL ENTORNO POLÍTICO

Lo que numerosos reformadores de la NGP tienden a pasar por alto es que las instituciones y los mecanismos “modernos” necesarios para fomentar esas reformas son demasiado débiles en el contexto político de África. El estado africano post-colonial suele ser muy diferente del estado occidental.

Los sistemas administrativos en los estados post-coloniales son híbridos de subsistemas patrimoniales (orientados hacia la propiedad privada), burocráticos (orientados hacia las normas y leyes universales) y profesionales (orientados hacia los clientes y las metas). Podemos definir esos híbridos al igual que Medard (1982, 1995) como *neo-patrimoniales*. El patrimonialismo en el África subsahariana se caracteriza por los tres rasgos siguientes:

- Gobierno personalista y políticas centradas en torno a “hombres importantes”;
- Falta de distinción entre los dominios público y privado. Aunque se han asimilado los “modernos” sistemas jurídicos y administrativos, son invadidos o captados por los dominios privados de los “hombres importantes”. La política se convierte en una especie de negocio, porque son los recursos políticos los que dan acceso a los recursos económicos. Sin embargo, la coexistencia formal de la lógica de acción legal-racional y patrimonial convierte al estado en *neo-patrimonial*;

El clientelismo. Los “hombres importantes” (patronos) pueden fácilmente hacer un uso abusivo de los recursos del Estado, no sólo para sí mismos, sino también para sus principales partidarios, y para la legitimación política. La política de masas está estructurada en torno a relaciones clientelísticas verticales (Médard, 1995; Bratton y de Walle, 1997; Chabal y Daloz, 1999; Braathen y Orre, 2001).

Cuando domina el subsistema patrimonial, las reformas relacionadas con la NGP tienen una base de recursos humanos muy inadecuada. Esa condición no puede ser modificada meramente con programas de capacitación y educación (creación de capacidades).

En segundo lugar, las instituciones políticas y sociales que podrían proporcionar un control del sistema administrativo-patrimonial, están subdesarrolladas. Incluso en los países más desarrollados, el aumento de las facultades discrecionales de los administradores del Estado, la privatización y la contratación externa tienden a incrementar la corrupción y otros efectos colaterales (nepotismo, favoritismo, clientelismo y otras prácticas patrimoniales) (véase Kettl, 1999). Si esto ocurre en el mundo “desarrollado”, ¿qué puede esperarse de las reformas relacionadas con la NGP en los países “en desarrollo”? Particularmente en África, los órganos elegidos democráticamente son débiles, y su control de la administración mediante los mecanismos de rendición de cuentas es, en el mejor de los casos, limitado.

En este contexto africano, es preciso esclarecer dos aspectos cruciales del papel de los tecnócratas. Primero, el grado en que logran proteger su práctica profesional de las injerencias indebidas de gobernantes personalistas. Esta es una cuestión de autonomía técnica. Segundo, el grado en que pueden trascender las prácticas clientelísticas de los “hombres importantes” nacional y localmente: en otras palabras, la manera en que los tecnócratas estructuran su arraigamiento. ¿Sirven acaso a las estructuras democráticas de la ciudadanía pobre, u operan fundamentalmente en redes con las élites existentes que hacen más difícil distinguir la división entre público y privado?

EL MODELO DE ACCIÓN DE LOS TECNÓCRATAS: ¿RADICAL O CONSERVADOR?

Un modelo de acción radical se orienta a cambiar lo más moderno en los parámetros mencionados: el entorno político, la relación con las autoridades políticas, y la relación con la clientela. Un modelo de acción radical es un dispositivo necesario, aunque no suficiente, para producir esos cambios. Un modelo de acción conservador contribuye a mantener las relaciones de poder existentes. La distinción entre los tipos ideales de modelos de acción radical (transformadores) y conservadores (neo-patrimoniales) puede hallarse en las siguientes dimensiones.

En la relación con las autoridades políticas, el modelo de acción *radical* tiene que ver con la protección de la autonomía técnica colectiva de los profesionales, quienes quieren la contratación de los funcionarios públicos según la calificación y los méritos. Un modelo de acción radical une a los profesionales y contribuye a desarrollar una sólida ética profesional o “espíritu de compañerismo”, con un firme compromiso con determinados objetivos, valores o códigos de conducta; los ayuda a combatir el patrimonialismo y otros tipos de conducta de orientación individualista, privada y elitista. Su lealtad es hacia instituciones no personalizadas como la constitución democrática, el imperio de la ley y las políticas públicas aprobadas. Los profesionales quieren más la autonomía institucional respecto de los gobernantes políticos que de otras instituciones administrativas y políticas del país (Jacobsen, 1966). Un modelo de acción *conservador* no encarna esos intereses, y puede destacar la lealtad al gobernante en persona. Se ajusta en todo momento a las interpretaciones de los gobernantes acerca de las obligaciones constitucionales y en materia de políticas, así como a su representación de las tradiciones, valores y normas de la sociedad. En este modelo las

contrataciones basadas en conexiones políticas y otras de las élites se pueden ver como una ventaja para el buen funcionamiento de los tecnócratas.

En cuanto a la relación con la clientela, un modelo de acción *radical* es sensible a las comunidades pobres, representadas por sus propios voceros, con quienes pueden identificarse plenamente. Hay una ética del *servicio público*: las normas de neutralidad mantienen controlados los sesgos políticos, religiosos y de otra índole en las relaciones con las comunidades, como se ve por ejemplo en la asignación de fondos y servicios sin favoritismos por consideraciones regionales o partidistas. El funcionario público tiene obligaciones, y el ciudadano tiene derechos. Un modelo de acción radical está dispuesto a renunciar a la autonomía cuando se trata de rendir cuentas a instituciones democráticas y representantes legítimamente elegidos por la población, pero sin renunciar a sus principios de neutralidad ni al acatamiento de las políticas estipuladas, los requisitos constitucionales y el imperio de la ley. Además, tiende a subrayar la creación de capacidades entre las comunidades pobres de modo que puedan contribuir a la gestión o la vigilancia efectivas, por ejemplo, de la construcción, el funcionamiento y el mantenimiento de las instalaciones de prestación de servicios.

Un modelo de acción *conservador* está más propenso a definir a las élites locales (políticos, jefes o empresarios tradicionales) así como a los empresarios convencionales como sus principales clientes, con quienes se identifican plenamente. La ética es de *eficacia*, y por tanto, de privatización: los administradores públicos deben estar orientados hacia los resultados, y el rápido desembolso de los fondos es más importante que el desembolso correcto. Para obtener resultados se aconseja que los administradores hagan tratos con cualquier funcionario que ellos crean que pudieran crear “obstáculos”. Por tanto, los administradores pueden ser tolerantes con la búsqueda de enriquecimiento y las consideraciones políticas/electorales en la asignación de fondos, y están orientados hacia las élites. Es “la-política-como-siempre/los-negocios-como-siempre”. Se hace más hincapié en la interacción con los contratistas/subcontratistas (proveedores de servicios) que con los usuarios finales (receptores de servicios). Los contratistas son los “clientes” más importantes. La información es considerada un activo empresarial, y es compartida sobre bases individualistas y oportunistas.

LOS FONDOS SOCIALES EN ZAMBIA EL ENTORNO POLÍTICO

Zambia experimentó un profundo cambio de régimen político-económico de 1990 a 1991. Un movimiento popular introdujo el multipartidismo y llevó al dirigente sindical Frederick Chiluba al poder. Se reinstauró el autogobierno local democrático, aunque las estructuras político-administrativas de base quedaron debilitadas tras la disolución del estado unipartidista de Kenneth Kaunda. La comunidad de donantes abrazó a Chiluba, y el Banco Mundial seleccionó a Zambia para el ensayo piloto de los fondos sociales en suelo africano. El Proyecto de Recuperación Social (PRS) se inició en 2001. Chiluba rápidamente se convirtió al fundamentalismo religioso y económico pro-estadounidense. Una agresiva política neoliberal incrementó las dificultades de una población ya atribulada. La pobreza se duplicó durante los diez años del

gobierno personalista de Chiluba, y el sector público –en particular las autoridades del gobierno local- casi murió de hambre. Al mismo tiempo, empeoró la calidad de la gestión de gobierno. Tras una ola de democratización y descentralización, se vio una creciente personalización, centralización y corrupción del poder, particularmente en el segundo período de Chiluba como presidente electo (1996-2001). La campaña de privatización, fundamentalmente en el sector de la minería, estuvo rodeada de una serie de escándalos de corrupción. En efecto, el Presidente Chiluba se distinguió en la práctica de la “democracia patrimonial” (véase Braathen, 2002).

Sin embargo, la población devolvió el golpe. Los intentos de Chiluba para modificar la constitución y ser reelecto para un tercer período fueron bloqueados por protestas de la sociedad civil y la oposición de su propio partido, el Movimiento por la Democracia Multipartidista (MDM). En las elecciones generales de diciembre de 2001, el candidato presidencial del MDM fue Levy Mwanawasa quien recibió solamente el 29% de los votos, pero ganó por estrecho margen debido a la división de los votos restantes entre los muchos partidos de oposición. El nuevo Presidente le dio luz verde a la acción judicial contra Chiluba y prometió combatir la corrupción y democratizar la gestión de gobierno del país (Véase Rakner, 2003).

Los fondos sociales lograron mantenerse fuera del alcance de Chiluba. Los PRS I y II de 1991 al 2000 apoyaron aproximadamente 1.400 iniciativas comunitarias que abarcaron cerca del 10% de la población de Zambia, con un total de 45 millones de dólares para sub-proyectos. El 76% de los sub-proyectos apoyaban la rehabilitación educacional, mientras que los proyectos de salud representaban hasta el 14% y los proyectos de abastecimiento de agua, el 7%. El Banco Mundial evaluó los PRS de altamente exitosos. De ahí que el tercer proyecto de fondos sociales en el país, el Fondo de Inversión Social en Zambia (ZAMSIF), se hizo efectivo el 1º de julio del 2000. Ese proyecto debía invertir 65 millones de dólares en el quinquenio 2000-2005 (ZAMSIF 2000, 2002).

LA RELACIÓN DE LOS TECNÓCRATAS CON LAS AUTORIDADES POLÍTICAS

El ZAMSIF es administrado por una Dependencia de Gestión semiautónoma radicada en el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico. El Administrador del Programa cuenta con la asistencia de un equipo de gestión de seis integrantes. La Dependencia tenía en el nivel central 25 administradores y funcionarios, más el personal de apoyo. En el nivel regional tenía 13 funcionarios; y uno o dos funcionarios radicados en cada una de las nueve provincias de Zambia (ZAMSIF, 2000). En total, el ZAMSIF tenía cerca de 40 funcionarios, todos con títulos universitarios, y todos contratados por cinco años en calidad de consultores. Esto representa una dependencia mucho más competente, interdisciplinaria, coordinada y, por consiguiente, influyente que otros organismos gubernamentales encargados de intervenciones para el desarrollo.

La integración con otras instancias interesadas en el nivel central –ministerios, organismos donantes, ONG, asociaciones comerciales– está asegurada formalmente

por el Comité Directivo del ZAMSIF a nivel nacional. Dicho Comité se reúne semestralmente para “guiar, desarrollar y armonizar las políticas del ZAMSIF y vigilar su desempeño. El Secretario Permanente de Asuntos Económicos y de Presupuesto en el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico será el presidente, y la Dependencia de Gestión del ZAMSIF será la secretaria” (ZAMSIF, 2000: 3). Por tanto, el ZAMSIF parece ser “semiautónomo”: protegido de injerencias de los políticos y miembros del gabinete, pero bien arraigado en los círculos tecnocráticos de adopción de decisiones más influyentes del país.

Estos dos factores, un personal en el nivel superior bien equipado para las intervenciones de desarrollo, y el pleno apoyo de los principales donantes y autoridades burocráticas, hacen del ZAMSIF una fuerza poderosa en los niveles subnacionales. El tamaño reducido de la dependencia de gestión y, sobre todo, su escasa representación en el nivel regional, significan que el ZAMSIF depende enormemente de la cooperación con los funcionarios públicos en el nivel provincial y con las autoridades del gobierno local. Ésta parece ser una medida deliberada: el ZAMSIF está concebido para inyectar más cooperación dinámica entre los sectores a los niveles locales. Lejos de ocurrir lo contrario, es el ZAMSIF el que capta para sí a la burocracia gubernamental, de manera “ad hoc”, esto es, mediante la contratación flexible de funcionarios para grupos de trabajo y comités con tareas u objetivos cuidadosamente definidos por el propio ZAMSIF. Esto se manifiesta más claramente en los instrumentos más estratégicos del ZAMSIF: los Comités Provinciales de Evaluación (CPE), que

Se establecen en cada Provincia ya sea como un subcomité de los Comités Provinciales de Coordinación del Desarrollo (CPCD), o como un comité independiente. El CPE acordará las cifras indicativas de planificación para los distritos, aprobará los proyectos del Fondo de Inversiones del Distrito (FID), vigilará el desempeño de los distritos que participan en el FID y retirará o promoverá a los distritos según criterios convenidos (ZAMSIF, 2000).

Por tanto, el CPE es un precursor en descentralización administrativa (desconcentración) en el sector público de Zambia, dotado de importantes facultades para la adopción de decisiones. Algo más importante aún, es que la red de CPE es el eje del intento probablemente más radical y mejor concertado desde 1992 para reformar el sistema de gobierno local de Zambia. El ZAMSIF incorpora una clasificación de los concejos locales según criterios de capacidad de gestión (planificación, ejecución y capacidad para la gestión financiera). La evaluación de los CPE decide la clasificación de cada concejo de un año a otro. Hay cinco niveles de clasificación y con cada nivel superior se garantizan más donaciones y mayor autonomía local en su uso (mayor discreción y recepción de donaciones ‘incondicionales’). Esto proporciona un sistema avanzado de incentivos, es decir, un elemento de cuasi-mercado y competencia entre los concejos para alcanzar una clasificación superior. También puede ser utilizado a los fines de reforma de descentralización fiscal. En otras palabras, mediante sus CPE y su sistema de

calificación en cinco niveles, el ZAMSIF está conduciendo un importante movimiento hacia la incorporación de reformas de la NGP nacional. Esto tal vez esté muy de acuerdo con el programa político del Banco Mundial y otros organismos donantes, pero no ha sido debatido en el gabinete o parlamento nacional ni se ha votado al respecto.

En resumen: el ZAMSIF es un poderoso instrumento político para modificar el sistema político-administrativo del país, en particular sus relaciones intra-gubernamentales (entre ministerios y entre los niveles central y local). Además, ha marginado el sistema político del nivel central (Parlamento y Gabinete). Sin embargo, el ZAMSIF *no* introduce una estructura paralela (neocolonial) que margine y rebaje la categoría del sistema nacional de administración vertical. Por el contrario, contribuye a “elevar la categoría” de los elementos centrales de ese sistema, particularmente el gobierno local. El ZAMSIF parece estar aislado de la manipulación política por parte de los líderes elegidos en el nivel nacional. Parece haber un sistema transparente e imparcial para la asignación de los fondos. Los 72 concejos locales de Zambia han firmado un Memorando de Entendimiento con el ZAMSIF y han recibido capacitación en los módulos requeridos³.

LA RELACIÓN DE LOS TECNÓCRATAS CON LA CLIENTELA

“El objetivo del ZAMSIF es contribuir al uso sostenible, mejorado y ampliado de los servicios proporcionados en un sistema de gobierno en que los gobiernos locales y las comunidades sean mutuamente responsables” (ZAMSIF 2000: 1). La principal intervención directa en el nivel de distrito es mediante los talleres de creación de capacidades. Los talleres de sensibilización se organizan primero en la provincia con representantes políticos y administrativos de todos los distritos, y luego en todos los distritos, incluidos representantes de todas las aldeas o comunidades. Además, se da capacitación adicional a los planificadores de los distritos.

Aparte de esto, los contactos entre el funcionario del ZAMSIF y los distritos o comunidades se producen frecuentemente durante la labor de construcción. Además, el distrito es visitado semestralmente por el CPE. Por su naturaleza, esas visitas son muy informales y de supervisión, y no parecen producir relaciones autoritarias o clientelísticas⁴. Luego de un año de operaciones, los distritos pueden recibir fondos trimestrales para sus propias actividades de creación de capacidades.

En respuesta a una circular del gabinete, Zambia estableció en 1995 un Comité de Distrito de Coordinación del Desarrollo (CDCD) en los 72 distritos del país. Los jefes de todos los departamentos gubernamentales presentes en el distrito, los representantes del Concejo (presidente, alcalde, secretario, y empleado local), más los representantes invitados de ONG u organismos donantes que operan en el distrito, participan en las sesiones del Comité. Sin embargo, en la mayoría de los distritos, el

3 Fuente: entrevista con un gerente nacional del ZAMSIF, el 4 de febrero de 2003.

4 Fuente: entrevista con el Oficial de Planificación en un Concejo de Distrito, el 7 de febrero de 2003.

CDCD ha estado inactivo por falta de tareas y recursos. El ZAMSIF ha cambiado esa situación: ha traído vida a los CDCD.

La persona clave en este proceso es el Oficial de Planificación del Distrito (OPD) empleado por el concejo. Muy pocos concejos tenían un OPD antes del año 2000. Sin embargo, el ZAMSIF establece como condición mínima para que un concejo pueda ser elegido para recibir fondos (mediante la firma de un Memorando de Entendimiento con ZAMSIF) que tenga un Oficial de Planificación en funciones. Este luego se convierte en el secretario del Subcomité de Planificación del CDCD. El Subcomité de Planificación prepara los principales documentos de planificación: un Análisis de Situación del Distrito, una Evaluación de la Pobreza en el Distrito, y una Estrategia del Distrito para la Reducción de la Pobreza.

Así mismo, evalúa proyectos, aporta información técnica pertinente al proceso de presupuestación y cálculo de los costos, y presenta propuestas al ZAMSIF. Éstas son analizadas en el CDCD, que a su vez las presenta a un comité permanente del Concejo (integrado por concejales electos, y su comité de planes, trabajos y desarrollo) y a la Reunión del Pleno del Concejo para su aprobación.

El principal componente del ZAMSIF es el Fondo de Inversiones Comunitarias (FIC). El objetivo expreso de dicho Fondo es “potenciar a las comunidades locales mediante la financiación de sub-proyectos identificados, ejecutados, administrados, operados y mantenidos por las comunidades” (ZAMSIF 2000: 1).

Las visitas a algunos distritos indican que hasta el momento, no ha habido un proceso “democrático-participativo” en la selección de las comunidades beneficiarias. La razón ha sido que no ha habido una estructura política representativa para vincular las aldeas con la administración del distrito (el Subcomité de Planificación del CDCD). Está la “subdivisión”, que es la circunscripción de un concejal elegido sobre la base de una mayoría simple. Sin embargo, generalmente hay hasta 20 aldeas en cada subdivisión. Dadas las condiciones extremadamente malas de los caminos y el transporte en las zonas rurales, no hay modo de que el concejal responda realmente a todas las aldeas. De ahí que, por lo general, sólo el 20% del electorado suele presentarse a votar en las elecciones del concejal.

Puede consultarse al comité permanente de concejales, pero los datos del trabajo de campo apuntan en el sentido de que el Oficial de Planificación del Distrito y el subcomité de planificación ya habrán convenido qué comunidades son las más “necesitadas” y de qué tipos de servicios (agua potable, escuelas, centros de salud). Esto se revela por sus documentos de planificación y otros. Luego ellos consultan al concejal de la zona y le piden su apoyo. Lo que queda a las comunidades seleccionadas es elegir un Comité de Proyecto, para el cual se requiere equilibrio de género. Dicho Comité sesiona hasta la conclusión del proyecto, que suele ser de aproximadamente un año, y su tarea principal es garantizar las contribuciones locales al proceso de construcción en términos de “trabajo voluntario”. Este trabajo no remunerado debe ser cuantificado en el presupuesto y aproximarse al 15% del costo total.

No obstante, en muchos distritos existe un acuerdo entre el ZAMSIF, los equipos de gestión del distrito, y los concejales en el sentido de que es necesario

crear estructuras representativas de los sub-districtos para asegurar la planificación participativa “de abajo arriba”. Por ende, en un distrito visitado, el concejo ha creado Comités de Desarrollo de Zonas en cuatro de las 15 subdivisiones. Los miembros de esos Comités son elegidos en diferentes Reuniones Públicas de Zona; cada zona está integrada por aproximadamente 1.000 habitantes, y un mínimo de 100 personas deben asistir a la reunión. El Oficial de Planificación del Distrito solicitará al ZAMSIF dinero para la creación de capacidades con ese fin. El desarrollo local de contratistas para la construcciones pareció ser una consecuencia visible pero menor de la intervención del ZAMSIF en el distrito. No más del 30% de los fondos para proyectos del ZAMSIF en el distrito se pagaban a contratistas locales. En cuanto a la “potenciación”, la actividad de subcontratación podría también haber incrementado el prestigio y la capacidad de gestión del Comité de Proyectos electo.

En resumen: los funcionarios y comités de evaluación del ZAMSIF interactúan con los directivos del distrito de una manera ostensiblemente potenciadora y de apoyo. En particular, en el sistema político-administrativo local se fortalecen los planificadores del distrito. Hay elementos de potenciación comunitaria, pero la ausencia o deficiencia de las estructuras democráticas permanentes del subdistrito reducen el alcance y la sostenibilidad de esa potenciación. Los contratistas locales para las construcciones también parecen beneficiarse, aunque modestamente. Esta falta de estructuras democráticas en el subdistrito da margen a los políticos locales (los concejales) para maniobrar a fin de influenciar en la selección de las comunidades beneficiarias, pero el poder de los oficiales de planificación en el proceso tiene la posibilidad de limitar ese tipo de clientelismo político local. No obstante, puesto que el ZAMSIF proporciona del 60% al 70% de la entrada neta de recursos a las comunidades en el distrito visitado durante el actual quinquenio, esos distritos pueden establecer colectivamente una relación de dependencia del ZAMSIF. El Fondo de Inversión Social de Zambia es definitivamente popular en los distritos, aunque los programas que ejecuta no están *necesariamente* bajo control popular.

LOS FONDOS SOCIALES EN TANZANIA: UN CASO CONTRASTANTE EL ENTORNO POLÍTICO

Tanzania es el país de África más dependiente de la ayuda. El 70% de su PIB es financiado mediante la asistencia multilateral o bilateral extranjera (en Zambia, cerca del 40% del PIB es financiado con fondos de asistencia). Sin embargo, Tanzania, con sus estimados 33 millones de habitantes (Zambia tiene 15 millones), es también uno de los países más políticamente estables del África subsahariana. Un partido, el TANU/CCM⁵, ha gobernado en Tanzania desde la independencia en 1961. La ideología ofi-

⁵ TANU era el acrónimo del nombre en inglés del movimiento de liberación predominante en el país: *Tanzanian African National Union*. En 1975 el movimiento cambió su nombre por el de *People's Revolution Party*, o *Chama Cha Mapinduzi* (CCM) en *swahili* (que es el idioma oficial del país).

cial formulada por el “Padre de la Nación”, *Mwalimu* (Maestro) Julius Nyerere, era el “socialismo *Ujamaa*” (basado en la aldea).

Con la introducción del multipartidismo en 1995, el CCM y el Presidente Benjamín Mkapa han regresado a la ortodoxia neoliberal. Sin embargo, en la práctica, los cambios políticos y económicos, como la privatización de las empresas estatales, se han realizado con mucha más cautela que en los países vecinos. En contraste con Zambia, la economía de Tanzania está mostrando signos de un crecimiento sostenible y de recuperación de los decenios perdidos de 1980 y 1990. A nivel de base, las singulares estructuras de participación popular han sobrevivido al sistema unipartidista. Hay elecciones multipartidistas de los líderes a nivel de barrio (*hamlet*) y aldea o pueblo, y el nivel de subdivisión tiene una administración adecuada con un oficial ejecutivo y funcionarios de las extensiones de los ministerios establecidos. No obstante, el nivel no elegido entre el distrito y el Estado central (la región) ha sido, y sigue siéndolo, mucho más poderosa en Tanzania que en Zambia. De ahí que, el legado del estado unipartidista dotó a Tanzania de una extraña combinación de gobierno inmensamente burocrático, por una parte, y democracia en la base, por la otra. Los problemas de corrupción que fueron identificados con los líderes elegidos en Zambia, en Tanzania se asocian más a los burócratas de alto rango (estado unipartidista de facto).

En comparación con Zambia, la experiencia de Tanzania con los fondos sociales es más reciente. El Fondo de Acción Social de Tanzania, TASAF, se inició en el 2000 y funciona en paralelo con el ZAMSIF, hasta el 2005. El monto del “crédito de la AIF para el desarrollo”⁶ convenido con el Banco Mundial es de 60 millones de dólares, ligeramente menor que el de Zambia, de 67 millones de dólares⁷.

LA RELACIÓN DE LOS TECNÓCRATAS CON LAS AUTORIDADES POLÍTICAS

Al igual que el ZAMSIF, el TASAF tiene un personal central mínimo de elevada educación, integrado solamente por nacionales que trabajan en calidad de consultores asignados. Sin embargo, el personal parece ser mayor y estar más próximo a la edad del retiro. En la sede de *Dar-es-Salaam*, hay sólo 23 gerentes y funcionarios especializados. Hay dos diferencias importantes en la política de personal, en comparación con el ZAMSIF.

Primero, hay seis oficiales de enlace en los ministerios clave asociados: Agua, Desarrollo Comunitario, Administración Regional y Gobierno Local, Salud, Educación, Obras. Segundo, el TASAF tiene un ejército de sargentos de distrito: 42 contadores de distrito (que hacen un total de 45 profesionales en calidad de consultores a tiempo completo). Además, hay 42 coordinadores de proyectos del TASAF pagados por los concejos del gobierno local, y hasta 40 funcionarios en cada distrito contra-

⁶ AIF es el acrónimo del nombre de la Asociación Internacional de Fomento, que es la rama de préstamos blandos del Grupo del Banco Mundial.

⁷ Fuente: entrevista con un directivo nacional del TASAF, el 14 de febrero de 2003, y TASAF 2002.

tados a tiempo parcial para facilitar la planificación participativa relacionada con el TASAF en las aldeas. El grupo local incluye unos 107 funcionarios a tiempo completo, y más de mil funcionarios a tiempo parcial.

Por tanto, el TASAF proporciona al servicio civil una estructura paralela, pequeña y coherente. Las pesadas burocracias de los ministerios establecidos son captadas en los niveles central y local (como en Zambia), pero son efectivamente pasadas por alto en el nivel regional intermedio (a diferencia de lo que ocurre en Zambia). El TASAF opera semi-autónomamente bajo los auspicios de la Oficina del Presidente. Existe un Comité Directivo Nacional del TASAF integrado por 12 ó 13 personas. El presidente es nombrado por el Presidente. Hay además un Secretario Permanente en la Oficina del Vicepresidente para la Erradicación de la Pobreza, un representante del Departamento de Gobierno Local y Administración Regional, un Secretario Administrativo Regional, algunos otros representantes de ministerios clave y de la sociedad civil; uno de la organización general de las ONG, algunos de grupos de creyentes, y algunos representantes del sector privado.

En Tanzania, la distribución de fondos entre las distintas regiones y los distintos partidos políticos es mucho menos justa, equilibrada e imparcial que en Zambia. El TASAF opera en sólo 40 de los 86 distritos del territorio continental, y en las islas Zanzíbar y Pemba. Esto puede despertar suspicacias respecto de posibles sesgos políticos en la selección. Los bastiones de la oposición, los distritos de Arusha y Kilimanjaro, no están entre los beneficiarios del TASAF, debido posiblemente a que están entre los distritos en mejores condiciones en cuanto a infraestructuras de servicios sociales.

Se ejercen presiones sobre el Parlamento para que se extienda el TASAF a todos los distritos del país. Un ministro del gabinete comunicó al Parlamento que el gobierno estaba considerando hacerlo en una segunda etapa del TASAF en el quinquenio 2005-2010⁸. Por supuesto, esta politización del TASAF es parte del interés del partido gobernante en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2005.

La situación de los dos países en este sentido puede resumirse diciendo que los fondos sociales tienen importantes funciones políticas. Hay una marginación parcial de las estructuras existentes: en Zambia, de las autoridades políticas centrales (dando al ZAMSIF una imagen de neutralidad), en Tanzania, de las autoridades burocráticas (dando al TASAF una imagen de eficacia sin corrupción).

LA RELACIÓN DE LOS TECNÓCRATAS CON LA CLIENTELA

Se contrata un Coordinador de Proyectos del TASAF entre los empleados del Concejo, seleccionado por el Director Ejecutivo del Distrito. Por tanto, el Coordinador es un empleado del Concejo, cuyo sueldo es pagado totalmente por el Concejo, pero el TASAF equipa al Coordinador con un vehículo, una computadora, una máquina fax y una fotocopidora. El TASAF envía al distrito un auditor de su propia plantilla.

8 Fuente: el diario *Guardian* de Tanzania, de 12 de febrero de 2003.

Una diferencia más importante aún con respecto a Zambia es que hay un Comité Directivo de Distrito para los proyectos de fondos sociales. Dicho Comité está integrado por el Comisionado de Distrito (nombramiento presidencial), el Director Ejecutivo de Distrito (jefe administrativo del Concejo de Distrito) y un grupo de concejales (el presidente del concejo, una concejala, los presidentes de los comités permanentes, más los concejales de las subdivisiones con proyectos en pilotaje). De este modo, los políticos distinguidos tienen potencialmente una influencia mucho mayor en la selección de las comunidades beneficiarias que en Zambia, pues allí un “personal conjunto” de oficiales de planificación es el que tiene más influencia. Por tanto, cuando visitamos dos subdivisiones de un distrito rural, encontramos que los proyectos del TASAF solían ser asignados a la aldea de donde provenía el concejal. En el distrito en su conjunto, no más de un proyecto funcionaba en cada subdivisión salvo en la aldea del presidente del concejo, que era la única subdivisión del distrito que había recibido dos proyectos⁹.

Otra expresión del carácter politizado y manejable de los fondos sociales en Tanzania, a diferencia de lo que ocurre en Zambia, es que la población está informada de que los proyectos son donaciones del gobierno de Tanzania, que no se basan en préstamos del Banco Mundial. “El TASAF es sólo un mecanismo de financiación, de modo que decimos: ‘Este no es un proyecto de un organismo donante, es parte del Gobierno’”¹⁰. Esto fue confirmado por un director de escuela en una aldea: “La gente piensa que el TASAF es algo del gobierno o del CCM (*Chama Cha Mapinduzi*), no del Banco Mundial. Por lo tanto, pienso que el TASAF ayuda a incrementar el apoyo popular al Gobierno”¹¹. Esto también puede indicar que hay mayor sensación de que los programas son de “propiedad nacional”.

¿En qué medida se están beneficiando desproporcionadamente los subcontratistas locales? Por una parte, “uno de los objetivos es crear capacidad empresarial ‘privada’ a nivel de la comunidad”. Por otra parte, el ámbito parece ser bastante limitado, y se utilizan las engorrosas directrices del Banco Mundial para las adquisiciones¹².

¿Cómo se ven afectadas las comunidades? Como ocurre con el ZAMSIF, el principal componente es la construcción de instalaciones para servicios sociales administradas por comités comunitarios. En Tanzania, la participación de la comunidad en la planificación dejó mucho que desear. Se basó en las “Evaluaciones Participativas Rurales” (EPR) que eran a muy corto plazo y tenían una orientación clientelista. Un equipo de EPR integrado por tres o cuatro funcionarios gubernamentales de divulgación “invaden” una aldea por cinco días; establecen grupos de interés y preparan una lista de necesidades. En la asamblea de la aldea se decide por

9 Visita a una aldea en la subdivisión A, el 25 de febrero de 2003; visita a una aldea en la subdivisión B, el 27 de febrero de 2003.

10 Entrevista con el Oficial de Planificación en un Concejo de Distrito, el 26 de febrero de 2003.

11 Entrevista realizada el 25 de febrero de 2003.

12 Fuente: entrevista con el Coordinador de Distrito del TASAF en un distrito visitado el 24 de febrero de 2003.

votación cuáles son las principales necesidades de la aldea: necesidades que se supone que atienda el TASF. De ahí que el TASF denomine esa actividad Evaluación de las Necesidades de la Comunidad (ENC). Sin embargo, el Oficial de Planificación del Distrito expresó su preocupación por la calidad de este tipo de actividad: “Se supone que se realice de abajo arriba, pero no es así. La gente a nivel de base no está bien capacitada. Ellos sencillamente hacen una lista de sus problemas y quieren que nosotros los resolvamos”¹³.

El componente “auxiliar” del fondo es diferente en los dos países. El Fondo de Inversión del Distrito (FID) en el ZAMSIF es administrado por el Concejo de Distrito, mientras que el Programa de Obras Públicas en el TASAF pasa por alto los concejos, para incluir a las comunidades directamente, y se orienta a los más pobres de los pobres y a las mujeres en las aldeas, quienes también participan en la administración de los proyectos. Sin embargo, como estrategia para la potenciación de la comunidad, esto tenía un doble filo, como pudimos comprobar en nuestras visitas a las aldeas. Este tipo de programa de obras públicas puede crear dependencia y clientelismo, particularmente debilitando la política de tantos años de que el desarrollo debía basarse en contribuciones de trabajo no remunerado de las comunidades, el denominado principio de auto-ayuda. El programa de obras públicas se basaba en el trabajo remunerado de miembros seleccionados de la comunidad¹⁴.

En resumen: comprobamos que los fondos sociales en Tanzania tendían a promover el clientelismo político a nivel local en mayor medida que en Zambia. El TASAF incrementó los recursos para la reelección de políticos locales, favoreció a algunas aldeas más que a otras, e introdujo acuerdos individuales y no inclusivos para la asistencia social en las comunidades.

EL MODELO DE ACCIÓN DE LOS TECNÓCRATAS: ¿ES RADICAL EN ZAMBIA Y CONSERVADOR EN TANZANIA?

En ambos países, los tecnócratas de los fondos sociales representan una facción reformadora –y por ende “modernizadora”– de la burocracia estatal. Sin embargo, sus modelos de acción son contrastantes en casi todos los aspectos. En Zambia, tratan de modificar radicalmente el sistema de gobierno del país a favor de concejos locales, comunidades y sus representantes electos (concejales). Tratan de aislarse de las autoridades políticas centrales y partidistas y logran una reputación de neutralidad, mientras que en Tanzania, los tecnócratas de los fondos sociales admiten que están

13 El Oficial de Planificación en un Concejo de Distrito, *op. cit.*

14 La aldea construyó una represa para la piscicultura y el riego agrícola. Los trabajadores recibieron un dólar al día durante seis meses. El presidente y los miembros del comité de proyectos estaban entre los señalados como los más pobres de la aldea. La mayoría de los trabajadores eran mujeres: viudas o madres solteras. Las personas seleccionadas para el trabajo fueron las que los líderes del comité de vecinos indicaron que eran los más pobres entre los pobres. Sin embargo, al final del día sólo la mitad de los que eran suficientemente pobres para ser elegidos para el programa de trabajo fueron elegidos. Fuentes: El presidente del comité del TASAF y el Presidente de Aldea de la aldea visitada el 25 de febrero de 2003.

“politizados” y reconocen que ellos forjan la popularidad del partido gobernante y sus dirigentes. Los tecnócratas de Tanzania tratan de fomentar su autonomía frente a la burocracia de los ministerios establecidos y los concejos locales, que ellos consideran corruptos e ineficientes, mientras que tratan de presentarse a sí mismos como no corruptos y eficientes. Al igual que sus colegas de Zambia, son modernizadores en el sentido de que adoptan una ética del servicio público que subraya la prestación eficiente y no corrupta de servicios a la población, y no manifiestan inclinaciones a promover los intereses de las élites de los negocios privados. Sin embargo, la selección de medios es muy diferente.

Hay motivos para decir que los tecnócratas tanzanos copian de “arriba” la práctica de la manipulación. Ellos permiten que los líderes políticos nacionales instrumenten los fondos sociales. Ellos mismos no ven ningún problema con interferir directamente a nivel de gobierno local, al instalar a sus propios planificadores y contadores, establecer sus propios comités de proyectos del distrito, y decidir selectivamente los concejos locales, las comunidades y los concejales con que cooperarán. De esa manera, los tecnócratas tanzanos contribuyen a “conservar” las características clientelistas del sistema político de su país.

En Zambia, por otra parte, los tecnócratas de los fondos sociales tratan de elevar el estatus, el poder y los recursos de todos los concejos locales. Así mismo, contratan profesionales del gobierno en el nivel provincial para supervisar los concejos e incluyen a todos los concejales y planificadores locales en sus esfuerzos, utilizando los comités gubernamentales de planificación existentes en los distritos. También tratan de crear estructuras permanentes de participación a nivel de los subdistritos y fomentan los programas de potenciación de la comunidad. Las donaciones en bloque se transfieren a los concejos, atendiendo a criterios transparentes sobre el volumen, las necesidades y la capacidad de rendición de cuentas.

En resumen, aunque comparten algunas ideas radicales de reformar el sistema de prestación de servicios en sus países, los tecnócratas de los fondos sociales en Zambia tratan de transformar el país en una dirección más descentralizada, ostensiblemente democrática y de autogobierno, mientras que los tecnócratas de Tanzania tienden a reproducir el sistema político centralizado y clientelístico existente. Con todo, la democracia de base más desarrollada e institucionalizada en Tanzania, a nivel de aldea tiene el potencial para modificar la situación y proporcionar un control democrático-popular más efectivo de los programas de desarrollo.

OBSERVACIONES FINALES

Los fondos sociales en Zambia y Tanzania, financiados y apoyados por el Banco Mundial, son genuinamente populares. De ese modo, tienden a aliviar la resistencia popular contra la influencia de Bretton Woods en los países y, en consecuencia, contribuyen a legitimar la relación clientelista entre el Banco Mundial/FMI y esas naciones. A este nivel, comprobamos que los fondos sociales apoyan efectivamente el clientelismo tecnocrático. Aunque no hay pruebas convincentes de que los fondos sociales contribuyan a reducir la pobreza de manera sostenible, al centrar la atención

en los tecnócratas-en-acción se comprueba que este programa del Banco Mundial tiene importantes repercusiones en las relaciones entre el gobierno central y el local, y entre el Estado y la sociedad en los países respectivos.

Sin embargo, las repercusiones político-administrativas de un programa dado (los fondos sociales) están lejos de ser uniformes en los dos países. Al referirse a esto, tenían razón los funcionarios del Banco Mundial al afirmar que los fondos sociales “tienen características y objetivos diferentes en dependencia del lugar donde se aplican”, y estaba equivocada Judith Tendler. No obstante, el caso de Tanzania apoya el relato de Tendler sobre el clientelismo tecnocrático en el plano nacional, como se ve en América Latina. Los fondos sociales interactúan estrechamente con quienes detentan el poder político-administrativo local y se convierten en un instrumento en sus esfuerzos para reproducir poder dentro de un Estado neo-patrimonial y clientelista. En cambio, el caso de Zambia trasciende esta imagen. Desde una perspectiva comparativa internacional, los fondos sociales de Zambia son genuinamente, una influencia política radical. En ambos países se ha politizado la intervención de los tecnócratas, aunque en una dirección *conservadora* en Tanzania y en una dirección *radical* en Zambia.

En este capítulo se ha tratado de argumentar que las percepciones y orientaciones ideológicas de los tecnócratas –sus modelos de acción– cuentan, pero, por supuesto, no han determinado la función divergente de los fondos sociales en Zambia. El hecho de que la actual “segunda generación” de fondos sociales de Zambia, a diferencia de los de Tanzania, se fundamenten en el proceso de aprendizaje de la “primera generación”, y de que tengan muchos más recursos disponibles (67 millones de dólares para los 15 millones de habitantes, en comparación con los 60 millones de dólares para los 33 millones de habitantes de Tanzania) y de que puedan abarcar todos los distritos del país, puede haber determinado una gran diferencia. Además, factores estructurales como una fuerte oposición política, una sociedad civil más madura, el debilitamiento y la pérdida de legitimidad de las estructuras políticas dominantes y el alto nivel de educación y de auto-estima de los funcionarios públicos, desempeñan un rol favorable en el caso de Zambia. Esos factores estructurales contribuyen a modelar *el papel del Estado* en el tipo de reducción de la pobreza analizado aquí, aunque estén sujetos a las limitaciones inherentes a los modos de intervención de arriba-abajo. A pesar de que pueden haber sido concebidos administrativamente, contribuyen a proporcionar a los tecnócratas de Zambia elementos de radicalización política, de mayor autonomía y mayor margen para maniobrar, así como a lograr más arraigamiento en las sociedades y coaliciones locales para el cambio.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (2001) *Social Funds Impact Evaluation* (Washington D.C.: Banco Mundial).
- Bourdieu, P. (1977) *Outline of a Theory of Practice* (Cambridge: Cambridge University Press).

- Bloom, G., Chilowa, W., Chirwa, E., Henry Lucas, H., Peter Mvula, P., Arild Schou, A. y Tsoka, M. (2004) *Poverty Reduction During Democratic Transition: The Malawi Social Action Fund 1996-2001*, Informe de Investigación (Brighton: Instituto de Estudios sobre el Desarrollo. IDS).
- Braathen, E. (2000) "New Social Corporatism. A discursive-critical review of the WDR 2000/1, 'Attacking Poverty' ", *Forum for Development Studies*, Vol.27, No.2.
- Braathen, E. (2002) *Developing District Democracy: The Mixed Zambian Experience*. NIBR Report 2002:6 (Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research).
- Braathen, E. (2003) "Social Funds –support or obstacle to local government reform?" *Project Brief No.2*, Formative Process Research on the Local Government Reform Programme in Tanzania, REPOA, Dar-Es-Salaam.
- Braathen, E. y A. Orre (2001) "Can a Patrimonial Democracy Survive? The Case of Mozambique", *Forum for Development Studies*, Febrero.
- Braathen, E. y Palmero, A. (2001) "Towards Pro-poor Governance? The Case of Mozambique", en Wilson, F., Braathen, E. y Kanji, N. (eds.) *Poverty Reduction: What Role for the State in Today's Globalised Economy?* (Londres: Zed Books).
- Bratton, M. y de Walle, N. (1997) *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective* (Cambridge, Nueva York, Melbourne: Cambridge University Press).
- Chabal, P. y Daloz J-P. (1999) *Africa Works: Disorder as Political Instrument* (Oxford: James Currey).
- Chase, R. S. y Sherburne-Benz, L. (2001) *Impact evaluation of the Zambia social fund* (Washington DC: Banco Mundial).
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2002) "New Public Management: puzzles of democracy and the influence of citizens", *The Journal of Political Philosophy*, Vol.10, No.3.
- Evans, P.B. (1995) *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press).
- Goetz, A. y O'Brien, D. (1995) "Governing for the Common Wealth? The World Bank's Approach to Poverty and Governance", en *IDS Bulletin*, Vol. 26, No. 2.
- Jacobsen, K.D. (1966) "Public Administration under Pressure: The role of the expert in the modernization of traditional agriculture", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 1.
- Kettl, D. (1999) "The global revolution: Reforming government-sector management", pp. 41- 72, en Bresser, L. y Spink, P. (eds.) (1999) *Reforming the State*.

- Managerial Public Administration in Latin America* (Colorado: Lynne Rienner Publishers).
- Médard, J-F. (1982) "The underdeveloped state in tropical Africa: Political clientelism or neo-patrimonialism ?" en Christopher Clapham (ed.) *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism in the Modern State* (Londres: Frances Pinter).
- Medard, J-F. (1995) "Patrimonialism, patrimonialization, neo-patrimonialism and the study of the post-colonial state in Sub-Saharan Africa" trabajo presentado en un seminario organizado por SUM, Universidad de Oslo, sobre "Max Weber, Administration and Politics in The Third World", Oslo, 11 y 12 de diciembre.
- Rakner, L., (2003) *Political and Economic Liberalisation in Zambia 1991-2001* (Uppsala: Nordic Africa Institute).
- Sobhan, R. (1998) "How bad governance impedes poverty alleviation in Bangladesh", Technical paper No. 143, OECD Development Centre, París.
- TASAF (2002) *TASAF Quarterly Newsletter*, Vol. 2, No. 3, (Dar-Es-Salaam: Tanzania Social Action Fund).
- Tendler, J. (2000) "Why are social funds so popular?" pp. 114-129, en Y. Shahid, Wu, W. y Evenett, S. (eds.) *Local Dynamics in the Era of Globalization* (Oxford: Oxford University Press for the World Bank).
- ZAMSIF (2000) *ZAMSIF in brief*, Lusaka: Fondo de Inversión Social en Zambia / Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico.
- ZAMSIF (2002) *ZAMSIF Indicator Monitoring Report*, Diciembre 2002, Lusaka: Fondo de Inversión Social en Zambia /Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico.
- Øyen, E. (1996) "Poverty research rethought", en Øyen, E., Miller, S.M. y Samad, S.A. (eds.), *Poverty: A Global Review* (Oslo: Scandinavian University Press).

