

# **La economía política de la pobreza**

## **compilado por Alberto Cimadamore**

Fernando Lizárraga, Verónica Amarante, Natacha Morales Escoffier, Cecilia Ramos Arauco, Mauricio López-Ruiz, Ana Luz Abramovich, Lorena Moscovich, Pilar Egüez Guevara, José Brunstein Alegre, Gabriela Nieves Cobos, Gabriela Canedo Vasquez, Diego Giacoman Aramayo, Alejandra Laserna, Bárbara Medwid, Filipe F. Honorato

ISBN 978-987-1183-83-8

Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2008

(16 x 23 cm) 576 pp

La pobreza se produce y reproduce en el marco de relaciones sociales condicionadas históricamente por la influencia del mercado y el Estado. En tal sentido, resulta pertinente enfocar esta problemática desde la economía política, entendida como un modo de examinar las relaciones sociales a partir del estudio de sus interacciones recíprocas. Ambas estructuras son dos formas distintas –para algunos autores, hasta opuestas– de organización social que interactúan de forma cíclica. Las teorías, ideologías y doctrinas se encargan de conceptualizar y establecer normativamente roles a ambas estructuras en el marco de modelos de distribución de recursos. Estos modelos contribuyen a dar forma y contenido a las políticas económicas y sociales que condicionan la pobreza.

América Latina es el escenario geográfico donde el neoliberalismo identificó al mercado autorregulado como el mecanismo más apropiado para maximizar la eficiencia en la distribución de recursos. Los estados (a través de sus agentes) generaron las políticas que explícitamente aceptaban esa premisa, renunciando así a su capacidad de contrarrestar los efectos más nocivos de esa forma de producir y distribuir. Los resultados de la implementación de este modelo están a la vista de todos: alrededor del 40% de la población latinoamericana vive en condiciones de pobreza.

Por esta razón, el impacto de las políticas neoliberales ocupa un lugar importante en esta compilación que reúne a investigadores jóvenes de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Uruguay que han sido becarios del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza. Las contribuciones ofrecen, desde diversas perspectivas teórico-analíticas, un conjunto de miradas críticas sobre una problemática central para la vida de millones de latinoamericanos.

Alberto D. Cimadamore\*

Fernando Lizárraga\*\*

## INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POBREZA

ESTE LIBRO REÚNE los artículos producidos por investigadoras e investigadores jóvenes en el marco de los concursos de becas 2002 y 2003 del Programa CLACSO-CROP de estudios sobre pobreza en América Latina y el Caribe, sobre *El rol del Estado en la reducción de la pobreza* y *La economía política de la pobreza en América Latina y el Caribe*, respectivamente.

La elección de las temáticas de los concursos del Programa CLACSO-CROP partió de una proposición fundamental que destaca, en primer lugar, el rol de los estados latinoamericanos en la evolución del proceso de empobrecimiento de grandes segmentos de la sociedad en la región, a la vez que enuncia su potencial para aliviar dicho proceso (de larga data) que se agudizó en las últimas décadas. El Estado, un concepto central para las ciencias sociales, es visualizado como una estructura social que permite comprender cómo las relaciones de poder que regulan las relaciones de producción –en su interacción con múltiples variables económicas, sociales, culturales, ideológicas, etc.– contribuyen a la generación y el mantenimiento de pobreza. Y,

\* PhD en Relaciones Internacionales, University of Southern California, Los Ángeles. Coordinador del Programa CLACSO-CROP.

\*\* Dr. en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Tutor de los becarios CLACSO-CROP 2002 y 2003.

si bien este concepto tiene la capacidad de explicar el problema de la producción/reproducción de la pobreza, también puede ser parte de una solución al mismo (Dean et al., 2006; Cimadamore, 2003; Alvarez Leguizamón, 2005).

Sin embargo, una explicación más completa sobre las condiciones a partir de las cuales la pobreza se genera y se atenúa requiere capturar las complejas interacciones entre esta estructura fundamental junto a otra de similar jerarquía en la vida social: el mercado. El mercado, visto desde una perspectiva social, es mucho más que un ámbito dentro del cual concurren oferentes y demandantes para intercambiar bienes y servicios por un precio. En tal sentido, puede ser visualizado como un mecanismo de distribución de resultados de un sistema económico-social que beneficia o perjudica a los agentes en función de su posición de poder relativo y su competitividad. A partir de las posiciones relativas en la estructura (mercado) y de las capacidades y posibilidades de adaptación en los procesos económicos competitivos, las fuerzas de los mercados determinan resultados económicos con claros efectos sociales. Los estados, concebidos como estructuras políticas que también poseen la capacidad de condicionar resultados (esto es, determinar ganadores y perdedores), tienen el potencial de regular/desregular el marco en el que compiten tales fuerzas por medio de su configuración del orden jurídico-político. De esta forma, la interacción entre las fuerzas que operan en ambas estructuras condiciona la producción y distribución de bienes y servicios, generando por un lado riqueza y, por otro, situaciones de pobreza que afectan a amplios sectores de la sociedad. Estos temas, entre otros relevantes, constituyeron una parte central del objeto de estudio de los/as investigadores/as jóvenes del Programa CLACSO-CROP durante los diez meses que abarcaron sus respectivas becas.

La economía política, entendida como un modo de examinar las relaciones sociales a partir del estudio de las interacciones recíprocas del Estado y el mercado, plantea que ambas estructuras son dos formas distintas –para algunos autores, hasta opuestas– de organización social que interactúan de forma cíclica<sup>1</sup>. Las diferencias residen básicamente en que ambas estructuras tienen principios organizativos muy diversos:

---

<sup>1</sup> Esta conceptualización básica se adoptó con la intención de favorecer la utilización de diversos enfoques y perspectivas de la economía política por parte de las propuestas de investigación que, habiendo sido seleccionadas por concurso, condujeron a los capítulos de este libro. De esta manera, quedó abierta la discusión sobre su significado, que adquiere diferentes sentidos y acepciones en vertientes de la economía clásica, el marxismo, metodologías formales de la economía contemporánea y teoría de juegos, entre otras perspectivas utilizadas para el estudio de las relaciones sociales.

mientras que el Estado se basa en los conceptos de territorialidad, lealtad y exclusividad y posee el monopolio legítimo del uso de la fuerza, el mercado se fundamenta en los conceptos de integración funcional, competencia, relaciones contractuales y creciente interdependencia de actores (Gilpin, 1990). De tal forma que, así como el mercado busca eliminar todos los obstáculos políticos o de otra índole que entorpezcan el mecanismo de fijación de precios, el Estado posee teóricamente la capacidad para restringir y encauzar las actividades económicas de modo que sirvan a los intereses de la mayoría de la población. Y es precisamente en estas mayorías donde se encuentran en América Latina y el Caribe (ALC) los pobres e indigentes.

Las teorías, ideologías y doctrinas políticas y económicas se encargan de conceptualizar y establecer normativamente roles a ambas estructuras en el marco de modelos de distribución de recursos sociales. Estos modelos contribuyen a dar forma y contenido a las políticas económicas y sociales. ALC fue el escenario geográfico donde el neoliberalismo identificó al mercado autorregulado como el mecanismo más apropiado para maximizar la eficiencia en la distribución de recursos, y los estados (a través de sus agentes económicos y políticos) generaron las políticas que explícitamente aceptaban tal premisa, renunciando así a su capacidad de contrarrestar los efectos más nocivos de esa forma de producir y distribuir. Los resultados de la implementación de dicho modelo están a la vista de todos: cerca del 40% de la población de ALC vive en la pobreza.

Por tal razón, no es de extrañar que el impacto de las políticas neoliberales en América Latina ocupe un sitio privilegiado entre los artículos de este libro. Cualesquiera sean los temas específicos que se aborden, se evalúa como necesario analizar los efectos de las reformas estructurales realizadas en el tercer cuarto del siglo XX en los países de la región. En los últimos años del siglo pasado y los primeros del presente, pueden observarse con claridad los efectos de estas políticas sobre los niveles absolutos de pobreza en la región: en 2005 se registraron 209 millones de pobres y 81 millones de indigentes, mientras que las cifras de 1980 daban cuenta de 136 millones de pobres y 62 millones de indigentes (CEPAL, 2006).

Nunca antes se habían alcanzado semejantes niveles de pobreza en términos absolutos. La subordinación de la sociedad a la economía de mercado provocó una ruptura social de la magnitud que hoy estamos presenciando, en la que una enorme parte de la población carece del acceso a los bienes, servicios y derechos que supone una convivencia social democrática. Para ponerlo en términos ya clásicos, el sistema de mercados autorregulados –al requerir que la sociedad se subordine a la lógica del mercado– tiene consecuencias abrumadoras para la organi-

zación completa de la sociedad: implica, nada menos, que la sociedad opere como un accesorio del mercado (Polanyi, 2006). Ello conduce a que los segmentos de la sociedad relativamente más débiles y menos competitivos desde la lógica del mercado dejen de ser visualizados como sujetos de un sistema social y político.

La realidad que constituye el objeto de estudio de este libro permite distinguir ciertas coincidencias y regularidades entre las contribuciones. En primer lugar, se constata que los procesos de reforma y ajuste en ALC –inspirados en mayor o menor grado por la doctrina neoliberal y su formulación programática plasmada en el Consenso de Washington– han causado una evidente disminución de la capacidad del Estado para llevar adelante políticas de reducción de la pobreza. En particular, se verifica un proceso de achicamiento de los recursos destinados a la provisión de servicios esenciales y la promoción de derechos sociales consagrados durante el auge del Estado de Bienestar que tímidamente se conformó en varios países de la región.

Una cuestión que queda clara a partir de este tipo de evidencia es que la relación mecánica entre crecimiento y disminución de la pobreza se encuentra lejos de ser una realidad. El “efecto derrame” que pronosticaban los ideólogos, difusores e implementadores de las políticas neoliberales no se ha verificado e, incluso, el desempeño de la región en términos de crecimiento ha quedado muy lejos de las expectativas de sus mentores, lo cual implica que los diez pilares del Consenso de Washington, concebidos para promover el crecimiento económico, no han tenido los resultados esperados ni en materia económica ni en materia social. El crecimiento económico es claramente una condición necesaria, aunque no suficiente, para una efectiva reducción de la pobreza. El crecimiento por sí solo –desligado de políticas públicas centradas en la redistribución del ingreso y el bienestar social– no puede obtener resultados satisfactorios en términos de lucha contra la pobreza. Vinculado con esta temática, el trabajo de Verónica Amarante (Uruguay) profundiza el estudio de la relación entre crecimiento económico y distribución del ingreso en América Latina, examinando asimismo cuál es el rol del conflicto social en dicha relación. De manera similar, pero en otro nivel de análisis, la ausencia de una relación causal directa entre crecimiento y disminución de la pobreza puede verse en el trabajo de Filipe Honorato (Brasil), quien estudia cómo, pese al desarrollo de la industria petroquímica en la Región Norte Fluminense de Brasil, los índices de pobreza y marginalidad no han mejorado.

En estos contextos históricos y geográficos, una hipótesis que afirmara lo contrario parecería tener mayores posibilidades de ser verificada: una política orientada a la redistribución del ingreso puede no sólo mitigar los efectos de la pobreza, sino que se revela eficaz en la

promoción del crecimiento económico mismo. Cuando se observa el panorama de ALC en las últimas décadas, estas afirmaciones encuentran evidencias. Sin embargo, no pasa inadvertido que la región dista de ser homogénea y los resultados de las investigaciones que aquí se publican exhiben las diferencias específicas entre países y áreas. Como se podrá apreciar en la lectura del texto, los efectos del crecimiento sobre la pobreza pueden ser más significativos cuanto mayor sea la proporción de pobres. Hay, luego, un punto límite en el cual el crecimiento por sí mismo se muestra incapaz de mantener tal tendencia. Es en este límite donde las políticas redistributivas del ingreso, por pequeñas que sean, tienen la capacidad de contribuir decisivamente a reducir la pobreza y la desigualdad.

Las limitaciones del Estado se expresan con claridad en los capítulos del libro. Como se observa en los trabajos de Natacha Morales Escoffier (Bolivia), Cecilia Ramos Arauco (Bolivia) y Mauricio López-Ruiz (Costa Rica), existen impedimentos inherentes a los mismos estados para desplegar eficazmente un control a las causas y manifestaciones de la pobreza, así como también barreras impuestas por los propios programas de reducción de la pobreza creados y/o apoyados por los organismos financieros internacionales. Un elemento constante en la concepción de proyectos de lucha contra la pobreza es la invocación a la participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y control de programas sociales. Casos paradigmáticos de esta política participativa son la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) y los diversos mecanismos desplegados en las últimas décadas por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) de Costa Rica.

Los artículos de los investigadores ofrecen agudas críticas hacia el carácter de estas herramientas participativas. En primer lugar, pese a que la prédica de los organismos que promueven la participación abunda en declamaciones sobre las bondades de la inclusión ciudadana en la toma de decisiones, existen puntos de la agenda que resultan inmunes a dicha intervención. Quienes son invitados a debatir no gozan de control sobre la agenda, ya que no se permiten cuestionamientos a los pilares del modelo económico. En segundo lugar, la experiencia concreta de la EBRP y del Diálogo Nacional bolivianos parece indicar que amplios sectores sociales, particularmente los más críticos hacia el modelo neoliberal, quedaron excluidos de hecho de cualquier incidencia efectiva en los mecanismos de consulta. No menos importante es que este tipo de participación no sólo soslaya el tratamiento de los fundamentos de las políticas económicas, sino que omite la evaluación del impacto social de los programas antipobreza propuestos desde los organismos internacionales. Otro aspecto de la EBRP es analizado por Alejandra Laserna (Bolivia), quien estudia las interrelaciones existentes entre condiciones

del hábitat, la pobreza, la educación y la salud en un contexto político de apertura de mercados y transformación del rol del Estado.

Los instrumentos de participación vienen, casi siempre, acompañados de recomendaciones sobre la descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales. Y así como la sociedad civil es puesta en situación de tener que colaborar con el Estado en la reducción de la pobreza, también los municipios se ven involucrados más profundamente en la concepción y diseño de programas sociales. Es aquí donde con mayor nitidez se advierten las limitaciones endógenas del Estado. Esta temática es analizada por Lorena Moscovich (Argentina), Gabriela Nieves Cobos (Ecuador) y Gabriela Canedo Vásquez (México).

Las desigualdades entre municipios, la complejidad de los procedimientos establecidos para la obtención de recursos y las no siempre fáciles relaciones entre el Estado nacional y los estados municipales pueden conspirar contra la efectiva implementación de los proyectos de alivio a la pobreza. La pobreza que se registra en muchos municipios es habitualmente acompañada por una baja capacidad técnica-operativa y la falta de personal calificado, lo que reduce las oportunidades de gestar y dirigir eficazmente los proyectos. Tales deficiencias se vuelven aún más notorias porque los programas sociales obedecen a un modelo de gestión que se aparta de la concepción tradicional de la administración de la cosa pública. Los gobiernos locales se ven constreñidos a adoptar una visión gerencial de los asuntos públicos, con metas centradas en la eficiencia, la reducción de costos y la focalización de los recursos en los sectores más vulnerables.

Del mismo modo que la participación de la sociedad civil implica una visión alternativa a los modelos de representación típicos de los capitalismo democráticos, el modelo gerencial del Estado también pone en entredicho los cimientos mismos de la idea de buen gobierno. Aunque a nivel municipal se verifica una mayor tendencia a la participación ciudadana, el desempeño real del Estado a nivel local está lejos de ser el requerido para enfrentar las acuciantes situaciones sociales existentes. Por ende, la participación y la descentralización, piedras angulares de los programas de reducción de la pobreza, aparecen fuertemente cuestionadas en los artículos que se presentan en esta obra. Ello es así porque la participación y la descentralización no son proyectos gestados desde los propios estados nacionales, sino que tienen origen en las estrictas condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales. La participación ciudadana desde otras visiones y contextos es examinada con detenimiento en los trabajos de Pilar Egúez Guevara (Ecuador) y Ana Luz Abramovich (Argentina), quienes estudian el fenómeno del trueque y las alternativas propuestas por la economía social en Argentina.

Los programas de reducción de la pobreza implementados por los países de la región son diseñados en los mismos espacios en los que se elaboran las políticas de ajuste. No escapa a la percepción de los investigadores reunidos en esta compilación el paradójico hecho de que las políticas responsables del aumento de la pobreza incluyen capítulos destinados a la reducción de sus efectos “no deseados”. Si bien se observa que, en general, el remedio para la pobreza consiste en la profundización de las políticas de reforma estructural, también existe el reconocimiento de que los perdedores deben ser socorridos de algún modo. Así, surgen programas “llave en mano”, esquemas cerrados sobre los cuales los estados tienen poca o ninguna injerencia. Para el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), es más o menos lo mismo que un programa se aplique en Bolivia, Paraguay, Costa Rica, Uganda o Tanzania. Las recetas están concebidas en serie, sin reparar en las particularidades de cada país. Acaso no sea casual, por ejemplo, que el Diálogo Nacional de Bolivia se haya desarrollado íntegramente en español y que los documentos de dicho espacio no hayan sido traducidos a ninguna lengua indígena, en un país donde la mayoría de la población es indígena.

Los estados de la región se encuentran atrapados en una lógica perversa. Si quieren recibir fondos o destinar parte de los servicios de la deuda externa a proyectos de reducción de la pobreza, deben cumplir y hacer cumplir los programas generados desde los mismos organismos financieros que promueven el ajuste estructural. Ya se han mencionado aquí algunos de los problemas de implementación que son endógenos a los estados. Cabe añadir, como otro impedimento significativo, el hecho de que estos programas generan una enorme burocracia a nivel central, usualmente mejor paga que las burocracias que dependen directamente del Estado en cuestión. Si a esto se agregan los crónicos problemas de corrupción, el dinero destinado al alivio de la pobreza tiene una alta probabilidad de terminar dilapidado o sufragando gastos superfluos. Frente a este escenario, no debería sorprender que los artículos del presente volumen abunden en figuras expresivas tales como *farsa* y *rompecabezas* para intentar describir el entramado de políticas públicas de reducción de la pobreza en ALC.

Si las posibilidades de éxito de los programas antipobreza adoptados por los estados de la región estuvieran directamente relacionadas con la existencia de controles adecuados, surge en muchos casos un diagnóstico tentativo: dichos programas están casi irremediabilmente condenados al fracaso. Al avanzar sobre la descripción y argumentación de los trabajos de Morales Escoffier, Ramos Arauco y López-Ruiz, es posible tener una idea de la complicada ingeniería institucional que se ha montado –de manera formal– para la puesta en marcha de controles y vigilancia de los programas sociales. El lector podrá advertir que



las mismas deficiencias que existen en torno de la participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas existen también en lo referente al control y monitoreo de tales políticas. No es menos relevante el hecho de que son los mismos destinatarios de los programas –los pobres– quienes, además de sufrir las privaciones más atroces, deben hacerse responsables de la búsqueda de soluciones a sus problemas.

Por otra parte, si el Estado –en línea con una fecunda tradición del pensamiento crítico– puede ser descripto como una combinación de consenso y coerción, resulta evidente que, al menos en lo que concierne a las políticas de reducción de la pobreza, dicho consenso parece inalcanzable. En esta línea se ubican numerosas referencias a la insatisfacción de vastos sectores sociales, que en Bolivia –como refieren los artículos aquí comentados– se ha expresado en estallidos de violencia social brutalmente reprimida desde el Estado mismo, revelando las capacidades existentes para ejercer el monopolio del uso “legítimo” de la fuerza. El artículo de Diego Giacoman Aramayo (Bolivia) es ilustrativo al respecto. La lucha contra el narcotráfico constituye un caso testigo en el que se mezclan condicionamientos internacionales al desarrollo con explícitas exhibiciones de poder militar por parte de Estados Unidos. Allí donde el consenso no es posible, donde ni siquiera las formas más elementales de representación se muestran viables, el Estado interviene mediante el uso de la fuerza y desata olas represivas violatorias de los derechos humanos.

Lo dicho lleva a plantear un asunto de enorme importancia: la viabilidad de las democracias de la región en un marco de pobreza, desigualdad y violencia creciente y/o latente, según los casos. Los esquemas supuestamente participativos que alientan los estados y sus mandantes internacionales ocultan el hecho de que existe una profunda crisis de credibilidad en las formas de representación tradicionales. En el fondo de la cuestión, lo que también está en juego es la legitimidad de los regímenes democráticos de la región.

Las consideraciones que en este sentido se encuentran plasmadas en los artículos que aquí se presentan son ratificadas por un difundido estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que se revela una mayoritaria insatisfacción con el desempeño económico-social de las democracias en ALC. Los niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social que se observan a principios del siglo XXI muestran que, si bien la democracia –como régimen político formal– se ha extendido ampliamente en ALC, no está muy enraizada en el tejido social. Una mayoría de la población latinoamericana encuestada por dicho estudio ha expresado con toda claridad que estaría dispuesta a sacrificar el régimen político democrático en aras de un progreso socioeconómico tangible (PNUD, 2004).

Puede afirmarse que –sin dejar de reconocer las diferencias específicas y los disímiles desempeños de las políticas públicas de la región– un aspecto que pone en entredicho la capacidad de tales estados en la reducción de la pobreza está dado por su marcada dependencia de los criterios, recursos y políticas fijadas por los organismos financieros internacionales. Los estudios de los becarios CLACSO-CROP revelan que dicha dependencia se observa en diversos planos. En primer lugar, cuando se realiza un rastreo histórico de las diversas políticas y regímenes de bienestar, se advierte una consonancia entre los criterios y discursos emanados de dichos centros financieros y los lineamientos adoptados por los países de la región. La dependencia también ocurre a nivel de los mecanismos de gestión de lo público, basados en criterios de gerenciamiento, algo que no condice con la tradicional idea de gobierno. Finalmente, la dependencia más grave radica en las condiciones que se imponen para el otorgamiento de recursos y, fundamentalmente, en las políticas económicas exigidas para consolidar las reformas estructurales. Los aspectos aquí apuntados de manera general se expresan con gran claridad y precisión en cada uno de los artículos.

La retórica de las Instituciones de Financiamiento Internacional (IFI) constituye el tópico central del artículo de Cecilia Ramos Arauco (Bolivia). Un estudio de los documentos que fijan las políticas de reducción de la pobreza en Bolivia le permite observar que los esquemas participativos preconizados por el Estado y los organismos financieros internacionales excluyen toda posibilidad de debatir las políticas macroeconómicas. No en vano la autora califica a la EBRP –expresión más acabada de la combinación entre imposiciones externas y pseudoparticipación fronteras adentro– como una verdadera farsa. Ramos Arauco ofrece una vívida descripción de los efectos de los programas de ajuste estructural implementados en Bolivia desde 1985 y se pregunta hasta qué punto es cierta la participación real de la sociedad –organizaciones sociales diversas– en el debate, definición, monitoreo y evaluación de políticas tanto sociales como económicas. Este interrogante deriva, lógicamente, en la pregunta nodal: ¿Cuál es el verdadero rol del Estado en la formulación y ejecución de las políticas de reducción de la pobreza?

Un buen punto de partida para ensayar una respuesta es la comprobación de que los programas de alivio de la deuda externa y el concomitante paquete de medidas antipobreza son productos en serie. Da lo mismo que se trate de Bolivia, Uganda o Uzbekistán; las recetas económicas y los programas sociales se elaboran sin reparar siquiera en mínimas diferencias entre países. Un denominado Poverty Reduction Growth Facility –eufemismo de Programa de Ajuste Estructural– se otorga a los “beneficiarios” sin que medien consideraciones sobre las peculiaridades del país en cuestión. En efecto, los programas de alivio

de la deuda vienen atados a mecanismos de reducción de la pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers) que suponen una activa participación de la sociedad civil en la formulación y control de las políticas sociales. Concebidos como socios, el Estado y la sociedad civil –según estas recetas– deben fijar y controlar el uso de los recursos concesionales. De la combinación entre recursos propios y un proceso supuestamente participativo, surgen mecanismos tales como la EBRP, la cual, a su vez, procede del Diálogo Nacional. Ramos Arauco argumenta que dicho diálogo –iniciado en el año 2000– no sólo no dejó espacio alguno para la discusión de las políticas macroeconómicas, sino que excluyó a los representantes de los sectores más vulnerables de la población boliviana. Además, el Diálogo Nacional boliviano transcurrió en el marco de una de las tantas fases de agudo conflicto social, sin que esto fuera tomado en cuenta por el gobierno y sus mandantes internacionales. La autora sostiene que la amplia convocatoria a la que se refiere el gobierno resulta de la participación de los gobiernos municipales, como si estos representaran a la sociedad civil y no fueran parte de la estructura del sector público. No es un dato menor el hecho de que la participación se haya concentrado en los municipios, puesto que dicha tendencia está inscrita en la lógica de la descentralización. En suma, Ramos Arauco muestra la contradicción entre el programa macroeconómico y la estrategia de reducción de la pobreza. No hay una participación efectiva, ni tampoco se toma en serio la necesidad de evaluación de impactos. Consecuentemente, la legitimidad de todas estas políticas es dudosa.

Natacha Morales Escoffier (Bolivia), por su lado, procura explicar cómo opera la descentralización en la ejecución de fondos obtenidos mediante iniciativas de alivio de la deuda externa. Como se apuntó previamente –siguiendo el trabajo de Ramos Arauco–, el Diálogo Nacional boliviano privilegió la participación de los municipios en desmedro de los sectores de la sociedad civil más afectados por las políticas de ajuste estructural. En este contexto, el aporte de Morales Escoffier resulta sumamente ilustrativo. Desde los conceptos centrales de la teoría neoinstitucionalista, la investigadora evalúa el alcance de la EBRP, haciendo hincapié en las debilidades exógenas y endógenas de este programa. En teoría, el gobierno central debe ocuparse de la discusión y la formulación de iniciativas, mientras que los gobiernos municipales tienen que asumir la ejecución de las decisiones tomadas en el marco de la EBRP. Sin embargo, esta política de descentralización dista de ser óptima. Para empezar, más del 80% de los municipios carece de infraestructura básica. Por otra parte, se advierte que, en el año 2001, sólo el 55% de los recursos disponibles fue ejecutado por los municipios receptores de fondos. Por ende, resulta indispensable comprender cuáles son las causas de tan menguados desempeños. Para Morales Escoffier, el pro-

blema de fondo radica en la formulación misma de la EBRP, es decir, el gobierno no se apropió correctamente de la estrategia ni la impulsó debidamente a nivel local. Una encuesta de Naciones Unidas revela, por ejemplo, que el 70% de las personas que dicen conocer la EBRP piensa que esta ha sido un engaño y que sólo sirvió para complacer a los organismos internacionales. Y el caso de Bolivia parece no ser el único, dado que una situación similar habría ocurrido en países como Burkina Faso, Mauritania, Tanzania y Uganda, donde se aplicaron idénticas recetas.

Cuando examina las debilidades exógenas a la EBRP, Morales Escoffier comprueba que existe una altísima desigualdad entre municipios en lo referido a los niveles de pobreza y a la cobertura de servicios esenciales. Además, muestra cómo la capacidad de formulación y ejecución de proyectos se encuentra gravemente afectada por la escasez de personal municipal suficientemente entrenado, por la corrupción y por la frecuente rotación de autoridades. Las diferencias culturales y geográficas también impactan negativamente sobre la eficacia de las estrategias antipobreza. A lo anterior, se agrega la abrumadora cantidad y complejidad de los requisitos exigidos para la ejecución de programas, todo lo cual suele sobrepasar la capacidad técnica y operativa de los municipios. Respecto de las deficiencias endógenas a la EBRP, la autora verifica, en primer lugar, que la distribución de recursos para alivio de la pobreza se produce en forma constante entre municipios, sin que se establezcan prioridades. Así, los municipios más ricos, que suelen gozar de una mayor capacidad de gestión, reciben tantos o más recursos que los municipios más pobres. Por otra parte, si bien existe una extendida opinión favorable a la posibilidad de lograr acuerdos básicos a escala municipal, los mecanismos participativos adolecen de varias deficiencias. Ya no se trata de exclusión directa de sectores representativos, como ocurrió en el Diálogo Nacional, sino de problemas relacionados con el fenómeno de la “selección adversa”. Así, sostiene la autora, los más pobres tienden a participar más activamente que los menos pobres; los campesinos e indígenas se involucran más que los residentes urbanos; y quienes alcanzaron menores niveles de educación formal suelen ser más proclives a la discusión pública que aquellos con mayores logros educativos. El análisis realizado permite afirmar que este mecanismo de selección adversa termina legitimando ciertas políticas a partir del consentimiento dado por sectores que no gozan de información completa y cuya participación puede obedecer, simplemente, a una necesidad de supervivencia o a la expectativa de lograr “algo a cambio”. En suma, la descentralización que se traduce en la transferencia de responsabilidades a los municipios sufre fallas de origen y parece condenada a arrojar resultados muy decepcionantes.

Continuando con esta temática, el artículo de Lorena Moscovich (Argentina) estudia las relaciones entre actores de la sociedad civil y gobierno local en el marco del nuevo modelo de las políticas sociales de atención de la pobreza. Su trabajo muestra cómo el reciente proceso de transformación de la sociedad civil argentina, la redefinición de las funciones municipales, en confluencia con la profundización de la pobreza y el cambio en la orientación y modelos de las políticas sociales trajeron aparejados un nuevo conjunto de actores y prácticas. Procurando analizar la aparición en el espacio público local de nuevos espacios de contacto entre el Estado y la sociedad a partir de las nuevas formas de participación de la sociedad civil, su análisis se centra en las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales que trabajan conjuntamente en la implementación de políticas sociales. La autora observa que los patrones de interacción no sólo no son estáticos, sino que son el objeto de disputa por parte de los actores involucrados que compiten por su protagonismo en el campo político local y en la definición de sus reglas de juego. En este trabajo se asume un proceso de complejización, de tensión de la matriz sociedad-Estado. El Estado local no genera métodos y mecanismos transparentes de convocatoria y participación, ni apoya a las entidades de vecinos para que puedan organizarse internamente. Por otra parte, algunas organizaciones no pueden trascender la parálisis que implica la asunción de nuevas responsabilidades, y algunas han sido incapaces de superar sus diferencias y establecer redes para aprovechar la utilización de los ámbitos de participación abiertos por el municipio. En su asimétrica relación con el municipio, las organizaciones de la sociedad civil no han podido convertir los recursos de poder para usarlos en favor del establecimiento de reglas de juego que legitimen su participación. De esta forma, la autora sostiene que, dado el modelo municipal de acumulación política, las organizaciones no pueden embarcarse en la reconstitución del campo político y la apertura para una participación permanente y sustantiva sin poner en riesgo su propia existencia.

A su vez, Gabriela Nieves Cobos (Ecuador) examina los cambios producidos en la década del noventa que van desdibujando la idea de Estado-nación y fortaleciendo la concepción de desarrollo local inscripto en las dinámicas nacionales y mundiales. La autora muestra cómo, pese a que la idea de desarrollo local cobra fuerza dentro de algunos municipios del país con miras al mejoramiento de las condiciones de vida de su población, la pobreza urbana y en especial la rural se agravan crecientemente y se manifiestan en las desigualdades socioterritoriales. Este trabajo analiza las causas internas y externas de la existencia de dicha desigualdad entre zonas urbanas y rurales, lo cual agrava y profundiza la situación de la pobreza y la brecha entre pobres y ricos en el marco

de la idea de desarrollo local. Nieves Cobos señala que las desigualdades socioterritoriales incorporan elementos políticos y observa que dichas desigualdad son un fenómeno interno de la sociedad local, que otorga más importancia a una zona u otra por diversos motivos. En los casos por ella estudiados, entre las razones principales se encuentra la ilusión de creer que atender las necesidades de la ciudad en desmedro de las áreas rurales permite obtener más votantes. La autora concluye que para propiciar un desarrollo local más equitativo entre zonas urbanas y rurales es necesaria la voluntad política (tanto a nivel local como nacional) de abrir espacios democráticos para la toma de decisiones a otros niveles fuera de la esfera propiamente política, como así también un marco institucional claro, que no existe en la ley de descentralización.

El movimiento migratorio hacia los centros urbanos, causado por la creciente pobreza en las regiones rurales, constituye la temática central de la investigación realizada por José Brunstein Alegre (Paraguay). Este autor analiza cómo los recientes ajustes realizados en Paraguay han empujado al campesinado a competir en los mercados internacionales de *commodities*, en los que la producción campesina tiene oportunidades muy limitadas de éxito. Brunstein Alegre afirma que dicho sistema de producción ha conducido al exterminio de la producción tradicional orientada al autoconsumo y que, por tal motivo, los campesinos han perdido su autonomía parcial de los mercados. Asimismo, en este trabajo, se observa cómo el aumento de los campesinos sin tierra ha incrementado el número de personas que dependen exclusivamente de la venta de su fuerza laboral, lo que trae aparejados la disminución de los salarios y el incremento de la pobreza rural.

Gabriela Canedo Vásquez (México) agrega una nueva dimensión a esta problemática al analizar la apropiación de los municipios por grupos indígenas de Oaxaca a partir de la política de descentralización y el reconocimiento de formas de organización propias en el contexto neoliberal. Según esta autora, un desarrollo genuino requiere del respeto por las formas de organización propia, la forma de elección democrática autóctona y la manera de tomar las decisiones. El reconocimiento a los derechos indígenas y la participación de los pueblos indígenas se vuelven imprescindibles e implican un avance en el proceso de democratización.

Por otra parte, los trabajos de Pilar Egúez Guevara (Ecuador) y de Ana Luz Abramovich (Argentina) hacen referencia a los nuevos ámbitos de participación, como así también a sus principales actores, que surgieron como consecuencia de la última crisis ocurrida en Argentina. Egúez Guevara analiza en profundidad la expansión de las redes de trueque, que en 2002 alcanzaron a beneficiar hasta 6 millones de argentinos y que para al menos 2,5 millones llegaron a representar

su única fuente de subsistencia y espacio de distensión. Dentro de su análisis puede observarse que en dichos espacios las mujeres pobres y empobrecidas son los actores centrales. Esta característica genera diversas tensiones, tales como la reproducción de los estereotipos y el consecuente reforzamiento de la división sexual del trabajo.

El artículo de Abramovich, por su parte, versa sobre las estrategias de un grupo heterogéneo de emprendimientos (talleres protegidos de producción que funcionan en la órbita de organizaciones que detentan la figura de fundación o asociación civil; cooperativas; un hogar para niños; un centro de día para enfermos psiquiátricos que produce alimentos para la venta; una mutual) para enfrentar las crisis. La autora concluye que, en términos generales, los emprendimientos han tenido una consolidación de su actividad productiva y de la forma de organizarla. Asimismo, en los casos en los que se trabaja con sectores de bajos recursos, ha habido un gran crecimiento en la cantidad de gente a la que se involucra. Este trabajo muestra que muchos emprendimientos siguen la orientación planteada por la propuesta de economía social respecto de las características que deben reunir y de las condiciones que deben darse para posibilitar el desarrollo de este sector.

Puesto que la participación y la descentralización impulsadas por los organismos financieros internacionales parecen no funcionar bien, el Estado siempre tiene a mano un remedio de probada eficacia: la violencia. Cuando el consenso y el dinero no alcanzan, la fuerza suele ser el sustituto preferido. Esta es una idea central en la investigación de Diego Giacoman Aramayo (Bolivia). Su artículo está dedicado a explicar cómo inciden el discurso moralista y la coerción estatal en la “lucha” contra el cultivo ancestral de hoja de coca. En este contexto, las políticas de reducción de la pobreza adquieren su cara más siniestra. En la región de Cochabamba, la retórica participativa se hace añicos frente a la intervención militar norteamericana, las violaciones a los derechos humanos y una conflictividad social creciente. El Estado abandona la búsqueda del consenso y revela su verdadera naturaleza como instrumento de opresión. Por ello, afirma este autor:

Con la erradicación de los cultivos de coca en el Trópico de Cochabamba, se logra una imposición de intereses hegemónicos sobre la voluntad de la población local, estableciéndose una relación de dominación encubierta bajo un manto de ladinos discursos de desarrollo y arteras políticas estatales.

La lucha contra la pobreza y el narcotráfico, en última instancia, es una excusa para acentuar el proceso de dominación imperialista sobre Bolivia. Quienes protestan y resisten son “terroristas”, y sobre ellos se descarga la violencia estatal. La legislación antinarcóticos y sus correspondientes dispositivos de represión han ocasionado la du-

plicación de la población carcelaria boliviana en el último lustro, según revela esta investigación.

Un solo dato permite acercarnos a la complejidad del problema: cuando se realizó la investigación, una hectárea de hoja de coca generaba una rentabilidad aproximada de 2 mil dólares, mientras que una misma superficie de banano producía utilidades de apenas 400 dólares. Por ende, a menos que se recurra a la violencia o al soborno, el campesinado difícilmente encuentre atractiva la sustitución de la coca por la banana. En un interesante estudio de campo, Giacomán Aramayo logra explicar, desde la perspectiva de los campesinos, cuáles son las ventajas del cultivo de coca respecto de los cultivos alternativos. A través del método de análisis estructural de contenidos, el autor exhibe no sólo las percepciones de los productores cocaleros, sino también la función política de los indicadores de medición de la pobreza. Cuando las percepciones de los campesinos se analizan desde las categorías asociadas al método de ingreso, el cultivo de coca resulta preferido. Cuando se utilizan las categorías de desarrollo humano, en cambio, los campesinos parecen inclinarse por los programas alternativos. Esta ambigüedad no puede ser resuelta teóricamente. Es en la práctica de los campesinos donde se disipan las contradicciones discursivas. Las organizaciones “cocalleras” han ganado un poder y un prestigio tales que hoy se las considera parte de la “única opción antineoliberal en Bolivia”. Los cocalleros, según refiere este autor, han logrado instalar un renovado sentido político de comunidad y construir una contrahegemonía tanto discursiva como práctica en la zona en cuestión. Claro está que dicha inversión de las relaciones de poder no se extiende a otras zonas ni a todas las clases sociales del país. Por lo tanto, Giacomán Aramayo deja planteado el interrogante sobre el alcance que podrían tener estos movimientos sociales y las perspectivas de resistencia que se abren a partir de estos originales desarrollos políticos.

Por su parte, el trabajo de Bárbara Medwid (Argentina) incorpora otra dimensión de la problemática y busca estudiar el impacto de la integración económica sobre la pobreza. Esta investigadora centra su estudio en la provincia de Tucumán y analiza el impacto que ha tenido la conformación del Mercosur en el sector azucarero. Si bien los resultados de la investigación no le permiten evaluar los efectos concretos de una situación que todavía no se ha concretado –ni se sabe a ciencia cierta cuando se hará–, encuentra que existen demasiados presupuestos y mitos que se han generado en torno al tema de la integración, el ingreso del sector a la zona de libre comercio del bloque y la demanda de protección del sector. Medwid advierte que la pobreza y la crisis social son argumentos considerados válidos para la sanción de leyes y la adopción de medidas protectivas, pero se pregunta qué es lo que verdaderamente ocultan ta-



les decisiones y quiénes son los verdaderos beneficiarios de las mismas. Detrás de la respuesta se encuentra la compleja economía política de los ingenios azucareros y las diversas percepciones e intereses que se cruzan para prevenir el pleno ingreso del sector azucarero al Mercosur.

Esta introducción pretende ser una breve invitación a recorrer el conjunto de estudios que abordan algunos aspectos específicos de un tema potencialmente tan extenso como la economía política de la pobreza y las complejas interacciones entre Estado, mercado y sociedad en la generación, reproducción y disminución de la pobreza en ámbitos geográficos e históricos de ALC. También es una incitación a evaluar el trabajo de profesionales muy jóvenes que comienzan a transitar el camino de una investigación social comprometida con los principios de las ciencias sociales y con la realidad social de la cual ellos son parte.

Esta sucinta introducción, que reseña aspectos salientes de los aportes de los/as investigadores/as jóvenes del Programa CLACSO-CROP, aparenta estar atravesada por un tono poco alentador para esperar resultados significativos en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, a pesar de que el sentido común proclama la dilución de los estados nacionales y remarca con insistencia la pérdida de funciones que antes les eran propias, esto no significa que dicho sentido común corresponda a la realidad. La literatura producida desde el campo del pensamiento crítico ha dado sobradas evidencias de que los estados han sido y son instrumentos privilegiados para la consolidación de modelo neoliberal. Pero también existe evidencia empírica y teórica para sustentar que el Estado puede ser parte esencial en estrategias efectivas de reducción y eliminación de la pobreza (Wilson et al., 2001; Dean et al., 2006). En otras palabras, es posible argumentar que los estados tienen potencialmente la capacidad de superar los efectos nocivos de la expansión de los mercados globales, regionales y nacionales, operando como contra-estructura que limita los efectos dañinos de esas fuerzas, que han tenido y tienen consecuencias tangibles sobre los niveles de pobreza de amplios segmentos de la sociedad latinoamericana. Que esto efectivamente suceda depende en gran medida de la decisión política de los gobiernos y la capacidad de organización social de los países de la región.

## BIBLIOGRAFÍA

Alvarez Leguizamón, Sonia (comp.) 2005 "Introducción" en *Trabajo y producción de pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO).

CEPAL 2006 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

- Cimadamore, A. 2003 “Ciências sociais e pobreza: a busca de um enfoque integrado” en Werthein, Jorge y Jovchelovitch, Marlova (orgs.) *Pobreza e desigualdade no Brasil* (Brasilia: UNESCO).
- Dean, H.; Cimadamore, A. y Siqueira, J. 2006 “Introdução” en Cimadamore, A.; Dean, H. y Siqueira, J. (orgs.) *A pobreza do Estado. Reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global* (Buenos Aires: CLACSO).
- Gilpin, Robert 1990 *La economía política de las relaciones internacionales* (Buenos Aires: GEL).
- PNUD 2004 *La democracia en América Latina* (Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Polanyi, Karl 2006 *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Wilson, Francis; Kanji, Nazneen y Braathen, Einar 2001 “Introduction: poverty, power and the State” en Wilson et al. *Poverty reduction: what role for the State in today's globalized economy?* (Londres: Zed Books).



Verónica Amarante\*

## **CRECIMIENTO ECONÓMICO, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y CONFLICTO SOCIAL: EL CASO DE AMÉRICA LATINA\*\***

### **INTRODUCCIÓN**

Este trabajo pretende profundizar en la relación entre crecimiento económico y distribución del ingreso en América Latina, y analizar en qué medida el conflicto social juega un rol en dicha relación. Específicamente, el artículo procura contestar si existe un vínculo entre los altos niveles de desigualdad que experimentaron los países de la región en las últimas décadas y su mal desempeño económico. Por otro lado, se profundiza en el papel que han jugado el conflicto social y la inestabilidad política de la región en esta relación. En ese sentido, algunos autores (Rodrik, 1999; Benhabib y Rustichini, 1996) han planteado que el conflicto social, a través de sus efectos negativos sobre la inversión o sobre los comportamientos individuales, puede constituirse en una restricción para el crecimiento económico. Se analiza esta hipótesis para el caso de América Latina con una estrategia econométrica, utilizando una base de datos de panel conteniendo información para el período 1960-2000.

\* Economista. Magíster en Economía de la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). Investigadora del Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay

\*\*La autora desea agradecer al Departamento de Economía de la Universidad de la República, institución que avaló su participación en el Programa de Becas CLACSO-CROP (2003).

El presente trabajo se organiza de la siguiente forma: en la primera sección se discuten, desde una perspectiva económica, los vínculos teóricos entre las variables consideradas. Para ello, en una primera instancia se realiza una serie de consideraciones sobre el fundamento del estudio de la desigualdad en sentido amplio, así como sobre las limitaciones del abordaje de dicha temática desde la economía. A continuación se presenta una síntesis de las explicaciones teóricas sobre la relación entre distribución del ingreso y crecimiento económico, así como sobre el potencial papel del conflicto social en esta relación. En una segunda sección se analiza la situación de América Latina, revisando los trabajos que dan cuenta del desempeño económico de la región así como de los problemas de equidad existentes. Luego se describe la estrategia metodológica utilizada, consistente en la estimación de ecuaciones de forma reducida, y se presentan los principales resultados. Por último se encuentran los comentarios finales.

### **LAS RELACIONES TEÓRICAS ENTRE LAS VARIABLES ANALIZADAS DE LA JUSTICIA SOCIAL A LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO**

La distribución del ingreso ha sido una variable clave en las ciencias sociales, y su centralidad se ha apoyado en distintas consideraciones. Con un enfoque filosófico, distintos autores han elaborado teorías de la justicia social. La que probablemente cuenta con mayor aceptación, especialmente entre los economistas, es la teoría utilitarista, que evalúa las distintas alternativas en función de la utilidad que reportan a los individuos involucrados<sup>1</sup>. La principal crítica a dicha teoría en el plano de la justicia social proviene de John Rawls (1971), quien considera que un arreglo social justo es aquel que surge independientemente de las condiciones iniciales de los individuos, y propone la igualación de los individuos en el acceso a un conjunto de bienes “primarios”. Este ha sido uno de los puntos criticados por Sen (1996; 2000), cuyo enfoque basado en los funcionamientos y capacidades establece que el nivel de vida de una persona puede ser visto como un conjunto de funcionamientos, que tomados conjuntamente constituyen su calidad de vida<sup>2</sup>. Las capacidades de una persona están representadas por el conjunto de funcionamientos entre los cuales dicha persona puede elegir. El conjunto de capacidades representa la libertad de elección que esta tiene respecto a la vida que quiere llevar. La principal crítica a la propuesta rawlsiana radica en su priorización de los medios que se utilizan, sin

---

1 El principal filósofo utilitarista es Jeremy Bentham.

2 Estos funcionamientos incluyen elementos básicos como estar vivo, bien alimentado, tener buena salud, tener libertad de movimientos, etc., y otros funcionamientos más complejos como el respeto por sí mismo y por los demás y el formar parte de la comunidad.

considerar la manera diversa en que los individuos pueden hacer uso de esos medios. En el enfoque de Sen, la igualdad debería buscarse en la capacidad de cada individuo para transformar los medios en libertades. Una crítica más severa a la teoría de la justicia de Rawls surge de Nozick (1974), filósofo libertario, que se opone a todo orden igualitario promovido contra la voluntad de algún individuo y afirma que la libertad quiebra cualquier pauta igualitaria<sup>3</sup>. Para este autor, la teoría de Rawls resulta insuficientemente liberal, entre otros motivos porque el Estado tiene un papel demasiado activo. Nozick aboga por un Estado mínimo dedicado a proteger a los individuos contra el robo, el fraude y el uso ilegítimo de la fuerza, y a hacer cumplir los contratos celebrados entre individuos (Gargarella, 1999).

Las teorías de la justicia social constituyen la base de la evaluación de las distintas situaciones económicas, y resulta claro que el utilitarismo ha sido la teoría tradicionalmente adoptada por la economía del bienestar. Las limitaciones del utilitarismo para realizar evaluaciones de bienestar han sido ampliamente señaladas (Rawls, 1971; Sen, 2000); sin embargo, la economía no ha logrado incorporar teorías alternativas basadas en otros enfoques de justicia social que permitan aproximarse a la evaluación de las distintas situaciones sobre otras bases. Ello explica que estas evaluaciones se hayan limitado al espacio de los ingresos; y, a pesar de los avances conceptuales en esta área, no se visualizan por ahora alternativas claras para superar tales limitaciones<sup>4</sup>.

No obstante, aun restringida de este modo y confinada al espacio del ingreso, la economía intentó en los últimos años discutir nuevamente los aspectos equitativos y relacionarlos con el desempeño macroeconómico. Este renovado interés se ha manifestado en diversos trabajos que abordan la relación entre crecimiento y desigualdad, y debe entenderse a la luz de distintos hechos que tienen lugar a nivel mundial. Por un lado, en los países desarrollados se constata un cambio en la tendencia decreciente que la desigualdad venía experimentando en décadas anteriores. Tanto en Europa como en Estados Unidos, la desigualdad del ingreso comienza a aumentar, impulsada por la desigualdad salarial (Atkinson, 1997), lo que renueva el interés académico en la temática al contradecir la famosa hipótesis de Kuznets (1955)<sup>5</sup>. También constituye un punto de interés la evolución de la desigualdad en las economías en

---

3 La concepción libertaria se asocia con el liberalismo conservador, por contraposición al liberalismo igualitario (Gargarella, 1999).

4 Un avance en este sentido es el intento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de incorporar la concepción de Sen a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), aun cuando esta implementación también presenta dificultades.

5 Dicha hipótesis se explica detalladamente en el apartado siguiente.

transición, que pasan de ser planificadas centralmente a ser economías de mercado. Además, luego de una década de reformas estructurales y políticas económicas orientadas de acuerdo con las recomendaciones del Consenso de Washington, los países de América Latina no logran avances en aspectos distributivos y se plantean nuevos interrogantes sobre la adecuación de tales políticas. El desigual desempeño de las economías de América Latina y las del Sudeste Asiático genera un debate sobre el papel de la desigualdad y las políticas económicas (Birdsall et al., 1995). Finalmente, no debe menospreciarse el papel que ha jugado en este resurgimiento de la temática la abundancia de nuevas bases de datos con información para numerosos países. A pesar de tal resurgimiento, es justo reconocer que los temas distributivos han constituido una preocupación de diversos trabajos ya durante la década del setenta (Chenery et al., 1974; Muñoz, 1979).

Por otro lado, este renovado interés de los economistas guarda una importante diferencia con la visión tradicionalmente imperante en economía para abordar tales temas. Mientras que anteriormente la causalidad iba desde el crecimiento económico hacia la distribución del ingreso en un sentido positivo, en la actualidad se enfatizan los potenciales efectos negativos. Específicamente, numerosos trabajos (Barro, 1999; Benabou, 1996; Ferreira, 1999) señalan los canales a través de los cuales puede operar esta relación, entre ellos el conflicto social.

### **DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO**

La relación entre crecimiento económico y distribución del ingreso continúa siendo objeto de debate para la economía, tanto en el plano teórico como empírico. La distribución del ingreso ha sido tradicionalmente una variable clave para los economistas. La visión tradicional de la teoría económica al analizar la distribución del ingreso se centró en la distribución funcional del ingreso, es decir, la distribución del ingreso generado en una economía entre los distintos factores productivos que participaban de la actividad económica, típicamente tierra, trabajo y capital. A fines del siglo XIX sobrevino lo que se ha llamado la *revolución marginalista*, que estableció las bases de la economía neoclásica, corriente principal de la teoría económica en la actualidad<sup>6</sup>. Los desarrollos de la economía neoclásica establecen que, en competencia perfecta, cada factor productivo recibe una remuneración acorde a su contribución marginal a la producción, y así se determina la división del ingreso entre renta, salarios y beneficios o utilidades.

Actualmente, los trabajos académicos que analizan la distribución del ingreso se centran en la distribución personal del ingreso; los

---

<sup>6</sup> Entre los autores marginalistas más reconocidos se incluyen Stanley Jevons y Walras.

estudios sobre distribución funcional del ingreso son realmente escasos. Entre las razones que señala Atkinson (1997) para este cambio de enfoque del análisis de la distribución del ingreso se encuentran el incremento en las desigualdades al interior de cada una de las clases (un claro ejemplo lo constituyen las diferencias salariales entre trabajadores calificados y no calificados), la importancia del capital humano como nuevo factor productivo, la posibilidad de que un mismo individuo esté asociado a una diversidad de fuentes de ingresos, y el hecho de que el modelo productivo tradicional no contempla la existencia de instituciones como las corporaciones, los intermediarios financieros o los fondos de pensiones, que median entre la producción de la economía y los ingresos que reciben las personas. Además, los individuos y las corporaciones reciben ingresos del exterior, ya sea por la posesión de activos extranjeros, ingresos de empresas subsidiarias, etc., y finalmente, los ingresos generados por la producción son modificados, dado que los gobiernos cobran impuestos para financiar el gasto público, incluyendo las transferencias que constituyen una fuente adicional de ingresos personales. Dichas razones ayudan a comprender por qué el análisis de la distribución personal del ingreso es la forma predominante de abordar el problema en las economías capitalistas, aunque existen trabajos que estudian la distribución del ingreso resaltando el papel de las clases sociales (Porter y Hoffman, 2003).

El desarrollo de la teoría del crecimiento en los años cincuenta impulsó el resurgimiento de la distribución del ingreso en la discusión académica, y los trabajos de Lewis (1954), Kaldor (1956) y Kuznets (1955) vuelven al debate. Estos trabajos pioneros son el fundamento de la idea de que existe una tensión (*trade-off*) entre crecimiento y distribución del ingreso, idea que se expresa en la hipótesis de la *U* invertida de Kuznets. En el modelo de Kaldor, la desigualdad en la distribución factorial del ingreso es una condición necesaria para el crecimiento económico, ya que el ingreso debe concentrarse en los grupos con mayor propensión a ahorrar –es decir, los capitalistas– para constituirse en motor del crecimiento. Ello implica una relación positiva entre la distribución factorial del ingreso y el crecimiento económico. Las ideas de Kaldor son consistentes con el segundo principio de Rawls, que establece que las desigualdades sociales y económicas deben conformarse de manera de ser razonablemente ventajosas para todos y vincularse a empleos y cargos accesibles para todos. Este principio, denominado *principio de diferencia*, justifica las ventajas de los más beneficiados por la naturaleza sólo si sirven para mejorar las expectativas de los menos aventajados (Rawls, 1971).

En el modelo de Kuznets, el énfasis va desde el crecimiento económico a la distribución. Basado en el trabajo de Lewis, Kuznets señala



que en el proceso de desarrollo el factor productivo trabajo se traslada desde el sector de baja productividad al de alta productividad. Los sectores de menor productividad (agrícola) tienen menor ingreso per cápita y probablemente menor desigualdad, mientras que los de mayor productividad (industrial) tienen mayores niveles de ingreso per cápita y mayor desigualdad. Por lo tanto, la desigualdad agregada inicialmente crece a medida que las personas se mueven desde el sector de baja productividad al de alta productividad y se incrementa su ingreso per cápita. En las siguientes etapas del proceso de desarrollo, el tamaño del sector de baja productividad disminuye, lo que provoca un incremento de sus salarios relativos; por otro lado, más trabajadores tienen acceso a los mayores niveles de ingreso per cápita del sector de alta productividad. Ello conduce a que, en esta etapa, la relación entre el producto per cápita y la desigualdad sea negativa. Surge así la famosa hipótesis de la *U* invertida, que el autor ejemplificó con datos de cinco economías<sup>7</sup> y que fue interpretada en términos de causalidad. Esta hipótesis dio lugar a numerosas estimaciones de dicha relación, utilizando datos de corte transversal para varios países. Las generalizaciones más recientes del modelo de Kuznets, en lugar de tomar al agro y a la industria, consideran los movimientos desde sectores de tecnología obsoleta hacia sectores de tecnología avanzada.

Posteriormente sobrevino el desarrollo de modelos de crecimiento a partir de la función neoclásica de producción, basados en un agente representativo, que pasaron a ocupar un lugar central en el estudio del crecimiento económico, por lo que se deja momentáneamente de lado el estudio de los aspectos distributivos. También contribuyen a esta pérdida de protagonismo los acontecimientos económicos de las décadas del setenta y ochenta. Con el crecimiento de los precios del petróleo y la crisis de la deuda, la atención se centró en aspectos macroeconómicos tales como la balanza de pagos. Sin embargo, como establece Fishlow (1995), los aspectos distributivos volvieron por un breve momento al centro de la escena, con el trabajo de Chenery et al. (1974) en el Banco Mundial. La concepción de este aporte, en la tradición kuznetsiana, implicaba considerar al crecimiento económico como necesario para generar un proceso de mejora distributiva.

En la década del noventa, los aspectos distributivos vuelven a considerarse como cuestiones centrales del crecimiento económico. En esta nueva etapa, en lugar de señalar una causalidad desde el crecimiento hacia la distribución, los desarrollos teóricos intentan encontrar los mecanismos a través de los cuales se vinculan estas variables, y enfatizan en los po-

---

7 Inicialmente EE.UU., Reino Unido, India, Ceylan y Puerto Rico. Más tarde realizó estimaciones con datos temporales de EE.UU., Alemania y Reino Unido.

tenciales efectos negativos del crecimiento sobre la distribución. Diversos trabajos realizan una revisión de los mecanismos de relación entre crecimiento y distribución en este marco (Barro, 1999; Ferreira, 1999) y clasifican estos nuevos modelos teóricos en cinco grupos, diferenciados según el aspecto central que enfatizan: las imperfecciones del mercado de capitales, la economía política, la fecundidad endógena, el conflicto social y un conjunto de otras explicaciones. A continuación se describen brevemente las ideas centrales de estos enfoques, y en el apartado siguiente se desarrolla con mayor profundidad la explicación correspondiente al conflicto social, que será la que procuraremos analizar en el presente artículo.

Los modelos basados en las *imperfecciones del mercado de capitales* señalan la presencia de racionamientos al crédito, que conducen a que la posibilidad de aprovechar las oportunidades de inversión dependan de los ingresos y activos de los individuos. Los pobres tendrán menos oportunidades de invertir en capital humano, y las políticas de redistribución de activos o de ingreso de ricos a pobres conducirán a una menor desigualdad y también tendrán como consecuencia un aumento de la productividad promedio de la inversión, impulsando el crecimiento económico. Las imperfecciones en el mercado de capitales pueden ser tanto en el mercado de créditos como en el de seguros. Ejemplos de estos modelos han sido desarrollados por Galor y Zeira (1993) y Banerjee y Newman (1993), entre otros.

La explicación de la relación entre crecimiento y distribución en base a la *economía política* destaca dos canales: el teorema del votante medio y las actividades de *lobby*. El teorema del votante medio fue propuesto por Meltzer y Richard (1981), quienes desarrollaron un modelo donde la economía se compone de individuos con diferente nivel de ingreso y el gobierno cobra un impuesto proporcional al ingreso y lo redistribuye entre la población. En la mayoría de los países, la distribución del ingreso es asimétrica, lo que implica que el ingreso del votante ubicado en la mediana sea inferior al ingreso promedio. A medida que la distribución del ingreso se vuelve más desigual, la mediana se aleja de la media y el cociente mediana/media decrece. Si los agentes deciden, a través del proceso electoral, el sistema impositivo que regirá, el resultado será la tasa impositiva preferida por el votante mediano. Las preferencias por sistemas impositivos redistributivos se relacionan inversamente con el ingreso del votante; por lo tanto, mayor desigualdad implicaría menor relación mediana/media y resultaría en una mayor tasa impositiva, que termina desestimulando el crecimiento económico<sup>8</sup>. En base a estas ideas, distintos autores (Alesina y Rodrik,

<sup>8</sup> Los sistemas impositivos de América Latina han hecho muy poco para modificar la distribución imperante, por lo que esta explicación no parece adaptarse a la región.

1994; Persson y Tabellini, 1994; Li y Zou, 1998; Saint Paul y Verdier, 1993; 1996) desarrollan modelos que, sin embargo, conducen a distintas predicciones teóricas sobre la relación crecimiento-distribución. Otra posibilidad es que ciertos grupos influyan sobre las decisiones de política económica, no a través del sistema electoral, sino a través del ejercicio del poder de *lobby*, impidiendo por medio de este mecanismo la adopción de medidas redistributivas. Este tipo de razonamiento también se aplica a los casos en los que el sistema político está sesgado contra los individuos pobres o no existe el voto universal. Si hay un alto nivel de desigualdad, es necesario que las acciones para impedir las políticas redistributivas sean intensas, lo que acarrea un gasto de recursos en tareas no productivas y también contribuye a mayores niveles de corrupción, afectando negativamente la potencialidad de crecimiento económico. Un ejemplo de este tipo de modelos es el desarrollado por Alesina y Drazen (1991).

La literatura económica que se basa en la *fecundidad* como canal de conexión entre la desigualdad y el crecimiento comienza con los trabajos de Barro y Becker (1988) y Becker y Tamura (1990). Estos modelos se basan en la idea de que los hogares enfrentan una disyuntiva entre la cantidad y la calidad cuando toman decisiones acerca de tener hijos. Los hogares más ricos tienen una tasa de fecundidad menor e invierten más en el capital humano de sus hijos. En las sociedades desarrolladas, la fecundidad decrece y la inversión en capital humano aumenta, lo que conduce a una caída en la desigualdad. Mecanismos de este tipo han sido formalizados en los trabajos de Galor y Weil (1996), Dahan y Tsiddon (1998) y Morand (1999).

Dentro del grupo de otras explicaciones mencionado anteriormente, se destaca la que vincula la desigualdad con el tamaño del mercado, como en el modelo desarrollado por Murphy, Shleifer y Vishny (1989). Dichos autores consideran que la industrialización exitosa depende de la existencia de un mercado de gran tamaño de consumidores de ingreso medio y alto, lo que permite que se desarrollen las tecnologías con retornos crecientes a escala. Esta explicación podría ser importante para los países con barreras comerciales, ya que el efecto negativo de la desigualdad sobre el crecimiento sería mayor en mercados pequeños y cerrados. Con un argumento similar, You (1994) elabora un modelo en el que el crecimiento es impulsado por los salarios, por lo que una redistribución de beneficios a salarios tiene efectos positivos en la demanda que superan los efectos negativos sobre el margen de beneficios. La redistribución de salarios a beneficios, que aumenta la desigualdad, afecta negativamente el crecimiento al reducir la demanda y la utilización de capacidad. Estas ideas pueden vincularse con los desarrollos de la CEPAL a partir de los trabajos originales de Raúl Prebisch. En

ellos, se propone una estrategia de “crecimiento hacia adentro” con el objetivo de corregir las asimetrías del sistema económico internacional (Prebisch, 1970).

Finalmente, dentro del grupo de otras explicaciones podemos considerar el argumento de Easterly (2001), basado en la idea de que la existencia de un consenso de la clase media, entendido como una situación donde no hay grandes diferencias de clases ni étnicas, es un elemento clave para el desarrollo. Argumenta que la concentración de riqueza en las elites de América Latina les ha concedido el acceso al poder. Una vez en el poder, estas no han favorecido la inversión en capital humano a nivel masivo por temor a ser desplazadas del mismo, lo que ha condenado a dichas sociedades a tener un bajo *stock* de capital humano y por lo tanto un bajo nivel de desarrollo. Sus resultados empíricos muestran la existencia de una relación positiva entre el ingreso y el crecimiento del ingreso per cápita y el peso de la clase media.

#### **EL ROL DEL CONFLICTO SOCIAL**

Las ciencias sociales han intentado aproximarse a la concepción de conflicto social de diversas formas. En la economía clásica en particular, los grupos o clases sociales son los agentes fundamentales. Para Ricardo, los agrupamientos sociales se definen en función de la participación de los individuos en los procesos productivos (capitalistas, trabajadores y terratenientes), mientras que para el marxismo la relación con los medios productivos es la que define las clases sociales, y el conflicto de clases es el pilar de la teoría.

Dentro de la literatura económica reciente que intenta relacionar la inequidad y el crecimiento económico, los trabajos que incorporan el concepto de conflicto social lo vinculan con inestabilidad social o política, y esa será la óptica adoptada en esta investigación. Dentro de esta línea, Alesina y Perotti (1996) plantean que la desigualdad de ingresos suele estar asociada con la inestabilidad social y política, que a su vez constituye un fuerte desincentivo a la inversión. La reducción de la inversión conduce a menor crecimiento económico. La inestabilidad asociada con conflictos sociales o políticos afecta la inversión a través de tres canales. Por un lado, los horizontes políticos se ven reducidos, y ello puede conducir a que los mecanismos de reputación que brindan seguridad a los agentes económicos acerca de la estabilidad de las políticas económicas sean débiles. Por lo tanto, los agentes económicos esperan un mayor nivel de imposición sobre el capital y esto actúa como un desestímulo a la inversión. En segundo lugar, se generan interrupciones en las actividades productivas y, por lo tanto, se reduce la productividad del trabajo y del capital, con la consecuente disminución en el crecimiento económico. Finalmente, la mayor incer-

tidumbre conduce a posponer o relocalizar los proyectos de inversión en el caso de individuos adversos al riesgo. Estos autores sostienen que el vínculo a través del conflicto social puede ser una explicación para los diferentes resultados experimentados en Asia y en América Latina. Mientras que los países de Asia del Este han experimentado altas tasas de crecimiento económico y llevado adelante reformas agrícolas que redujeron la desigualdad y favorecieron la estabilidad social, los de América Latina se han caracterizado por su alta inestabilidad, gran desigualdad y bajo crecimiento.

Estos modelos tienen implicaciones totalmente diferentes a las de los modelos que enfatizan los canales de economía política. Para estos, la redistribución fiscal reduce los incentivos a la inversión, pero al mismo tiempo disminuye el conflicto social, y por lo tanto contribuye a la mayor estabilidad que favorece las actividades productivas y la acumulación. De este modo, el efecto neto de las políticas redistributivas debería balancear los costos de las distorsiones causadas por los impuestos con los beneficios de la reducción del conflicto social. Además, es relevante destacar la importancia del supuesto de comportamiento de los inversores, que son adversos al riesgo. Esta idea es ampliamente aceptada en economía, y diversos trabajos encuentran una relación negativa y robusta entre la tasa de inversión y las medidas de inestabilidad política (Levine y Renelt, 1992).

Rodrik (1999) también enfatiza en los conflictos sociales para comprender las distintas experiencias de crecimiento económico, pero su importancia no radica en el efecto sobre la inversión. Este autor argumenta que los *shocks* externos no explican totalmente los distintos senderos de crecimiento de las economías, sino que el conflicto social y la manera en que este se maneja pueden ayudar a explicar el diferente efecto que estos *shocks* tienen sobre el desempeño de las economías. Concibe al conflicto social como una falla de coordinación entre los grupos sociales, y argumenta que los grupos tienen menor probabilidad de cooperar cuando existe conflicto sobre la distribución de los recursos, es decir, en economías polarizadas. Este conflicto social latente puede reflejar diferencias en ingresos, diferencias étnicas, geográficas, etc. La estrategia no cooperativa resulta más atrayente cuando sus potenciales retornos son altos, es decir, cuando las instituciones encargadas de administrar estos conflictos son débiles. Por lo tanto, los *shocks*, los conflictos sociales latentes y las instituciones interactúan para determinar el desempeño económico. Las instituciones, que son las que administran los conflictos distributivos al adjudicar los recursos dentro de un marco de reglas y procedimientos preestablecidos, juegan un rol fundamental en esta explicación. Frente a la mayor vulnerabilidad de las economías debido a la globalización, el autor señala la importancia

de desarrollar instituciones sólidas que actúen como mediadoras de los conflictos sociales.

En la misma línea, Keefer y Knack (1997) también consideran la importancia de la inestabilidad social, pero analizando su efecto en el diseño de políticas gubernamentales. Sostienen que la polarización social reduce la estabilidad de las decisiones gubernamentales. Los actores económicos, enfrentados con la creciente incertidumbre y el riesgo de que las políticas se aparten de su diseño original<sup>9</sup>, invierten en las opciones menos riesgosas y adoptan procesos de producción menos eficientes, lo que determina una menor tasa de crecimiento económico. Este tipo de vínculo entre crecimiento y desigualdad podría ser relevante para explicar las diferencias entre países en desarrollo. En forma similar, Alesina y Perotti (1996) sugieren que esta puede ser una posible explicación para la conjunción de rápido crecimiento y equidad en Asia del Este, una región con regímenes autoritarios pero estables, y el estancamiento y la desigualdad en América Latina, una región con regímenes políticos inestables.

Benhabib y Rustichini (1996) desarrollan un modelo de teoría de juegos dinámico, en el que existe conflicto entre grupos sociales en relación la distribución del ingreso. En dicho modelo, los grupos sociales organizados intentan capturar una parte mayor del producto, ya sea directamente o a través de la manipulación del sistema político. Tales acciones pueden crear desincentivos a la acumulación, que pueden ser mayores cuanto menores son los niveles de riqueza, lo que explicaría por qué los países más pobres crecen más lentamente o se estancan en niveles bajos de ingreso. Los aspectos estructurales y específicos de la economía, como las preferencias y la tecnología, determinan si el comportamiento estratégico de los grupos sociales tiene efectos negativos sobre el crecimiento o no; vale decir que la relación entre conflicto social y crecimiento termina siendo un problema empírico.

Diversos autores han señalado que el grado de conflicto social existente en una economía puede asociarse con su grado de “democratización”. Al avanzar en la línea argumental se plantea cuál es la relación entre la democracia y la desigualdad de ingresos. Las visiones teóricas sobre esta relación son contrapuestas. Algunos autores (Lenski –en 1966– y Bollen y Jackman –en 1985– citados en Chong, 2001) afirman que la democracia redistribuye poder a favor de la mayoría más desfavorecida en términos sociales y económicos, y por lo tanto conduce a mayor equidad social. Para ellos, democratización y desigualdad de ingresos se asocian negativamente. Otros (Beitz, 1982) indican que el vínculo entre demo-

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, que se cambien los impuestos, que no se protejan los derechos de propiedad, que cambien los marcos regulatorios, etcétera.

cracia y desigualdad es positivo, ya que aun cuando las democracias son más receptivas a los reclamos de los votantes, no los respetan equitativamente. Trabajos más recientes (Bourguignon y Verdier, 1997; Acemoglu y Robinson, 1998), con distintos argumentos, proponen la existencia de una relación no lineal entre ambas variables; más específicamente, postulan la existencia de una relación de  $U$  invertida entre democracia y desigualdad, que suele denominarse curva de Kuznets política.

Los trabajos anteriormente reseñados sugieren que la inestabilidad social y política asociadas con la inequidad pueden jugar un rol importante en el desempeño macroeconómico de las economías. Esta investigación busca aportar evidencia sobre el potencial rol de esta explicación en los países de América Latina. Dicha evidencia resulta fundamental a la hora de diseñar las estrategias de crecimiento de los países de la región y las políticas económicas –y específicamente sociales– que resultarán más efectivas para el logro de mayores niveles de bienestar.

### LA EVIDENCIA EMPÍRICA

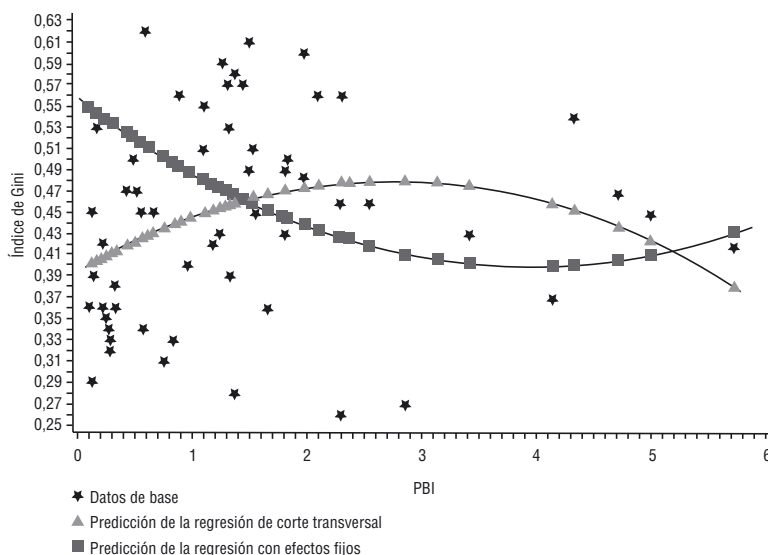
La controversia sobre la relación entre crecimiento y desigualdad en el plano empírico se ha visto alimentada por la aparición de nuevos resultados basados en técnicas econométricas distintas y en nuevas bases de datos de mejor calidad. En este apartado se presenta un resumen de la evolución de la evidencia empírica en relación con este tema.

La idea resultante de los trabajos aplicados ha cambiado drásticamente: se pasó de la idea pesimista de que la desigualdad era una precondition para el crecimiento a la nueva pregunta sobre si puede ser perjudicial para el crecimiento. La primera de estas ideas refleja el resultado de numerosas investigaciones basadas en datos de corte transversal para un amplio conjunto de países, y respalda la hipótesis de Kuznets. El análisis corte transversal consiste en considerar información correspondiente a un gran número de países en un momento del tiempo, y por lo tanto no resulta la mejor herramienta cuando se intentan captar fenómenos dinámicos.

Entre los trabajos con datos de corte transversal que intentan estimar la curva de Kuznets pueden encontrarse dos aproximaciones principales. Una de ellas consiste en incluir el ingreso per cápita y su expresión cuadrática en el lado derecho de la ecuación, ya que la hipótesis de la  $U$  invertida es consistente con un coeficiente positivo para el ingreso y negativo para el término cuadrático. La otra consiste en incluir el ingreso per cápita y su inverso, y en este caso la hipótesis de Kuznets es consistente con que ambos términos sean negativos. Entre los ejemplos relativamente recientes de este tipo de trabajos se encuentran Clarke (1995), Fishlow (1995), Bourguignon y Morrison (1998) y Jha (1996). Dichos trabajos sustentan la hipótesis de Kuznets.

A diferencia del análisis de corte transversal, los trabajos que utilizan datos de panel consideran variables a lo largo del tiempo para un conjunto de países. Se trata por lo tanto de bases de datos más ricas y útiles para estimaciones de relaciones económicas. Los resultados basados en datos de corte transversal han sido cuestionados por investigaciones basadas en datos de panel, que permiten distinguir la trayectoria de cada país, es decir, incluir lo que se denomina *efectos fijos por país* en las estimaciones. Cuando se distingue entre los países, los coeficientes del ingreso y su expresión cuadrática se vuelven no significativos. Fields y Jakubson (1994) muestran que, si se incorporan los efectos fijos, la curva estimada puede ir desde una *U* invertida a una curva con forma de *U*, y ambas resultan significativas. El siguiente gráfico presentado en Fields (2001) ilustra dicho argumento.

**Gráfico 1**  
Relación entre ingreso y desigualdad



Fuente: Fields (2001: 42).

Esto lleva a Fields (2001: 45) a concluir:

La forma de *U* invertida en los estudios de corte transversal no tiene relación alguna con el crecimiento por sí mismo; con lo que sí se relaciona es con el hecho de que, por razones particulares de índole histórica, política y cultural, las economías



de América Latina presentan mayores niveles de desigualdad que el resto de los países en desarrollo.

Para poder controlar por los efectos fijos por país, es necesario contar con información confiable para varios años para los distintos países. Un gran avance en ese sentido es la base de datos compilada por Deininger y Squire (1996), quienes la construyen con datos de alta calidad para 108 países, conteniendo 682 observaciones sobre desigualdad del ingreso<sup>10</sup>.

Gracias a esta y otras nuevas bases de datos disponibles, comienza a generarse evidencia empírica basada en datos de panel, y los resultados no son coincidentes con la relación negativa entre crecimiento y desigualdad que surge de los estudios de corte transversal. Ravallion (1995), Ravallion y Chen (1997) y Deininger y Squire (1998) rechazan la existencia de una curva de Kuznets como una regularidad para todos los países. Aparecen también nuevos trabajos que encuentran una relación positiva entre desigualdad y crecimiento, que implicaría que la desigualdad inicial en la distribución del ingreso puede potenciar el crecimiento económico de los países. Por ejemplo, Li y Zou (1998) relacionan los cambios en la desigualdad y los cambios en el ingreso, y encuentran un coeficiente positivo. También Forbes (2000) halla una relación positiva entre estas variables. La autora advierte sobre los potenciales problemas de los trabajos anteriores (robustez, error de medida y sesgos de variable omitida) basados en datos de corte transversal. Forbes concluye que, en el corto y mediano plazo, un aumento en la desigualdad del ingreso de un país tiene un efecto positivo en el crecimiento económico.

Trabajando con un panel de países, Barro (2000) encuentra que el coeficiente esperado del índice de Gini es cero, es decir, que no tiene una relación significativa con el crecimiento económico. El autor argumenta que este resultado puede estar escondiendo el efecto contradictorio de distintas variables, que se anulan entre sí. Cuando distingue entre países en desarrollo y países desarrollados, el efecto de la desigualdad en el crecimiento es negativo para los países de bajo PBI y positivo para los de alto PBI.

Entre los trabajos que analizan específicamente el rol del conflicto social, Alesina y Perotti (1996) hallan una relación negativa entre crecimiento y desigualdad. Los autores construyen un índice de inestabilidad sociopolítica considerando el número de asesinatos por motivos

---

10 El criterio para incluir el dato de un país en la base de datos es el siguiente: debe provenir de una encuesta con cobertura nacional (incluyendo zonas rurales), provenir de encuestas de hogares y no de estadísticas de las cuentas nacionales, y cubrir todas las fuentes de ingresos y no sólo los salarios.

políticos, el número de personas muertas en situaciones que involucran violencia social, el número de huelgas exitosas, de huelgas no exitosas y una variable que distingue entre distintos tipos de regímenes políticos. Estiman un modelo bivariado de ecuaciones simultáneas en el que el índice de inestabilidad sociopolítica y la inversión son las variables endógenas. Encuentran que la inestabilidad tiene un efecto negativo sobre la inversión, mientras que una clase media con altos ingresos tiene un efecto positivo. A través de ese efecto en la inversión, la inestabilidad social retarda el crecimiento. Perotti (1996) también evalúa el efecto de la inestabilidad sociopolítica y alcanza resultados similares.

Keefer y Knack (1997) presentan evidencia empírica de que el efecto de la desigualdad sobre el crecimiento económico es a través del conflicto social, que según estos autores opera mediante los derechos de propiedad. Utilizan indicadores provenientes de International Country Risk Guide (ICRG) y Business Environment Risk Intelligence (BERI), además de distintas medidas de polarización (desigualdad de ingresos, desigualdad en la distribución de la tierra y tensiones étnicas). Las distintas medidas de desigualdad tienen efectos negativos sobre la seguridad de los derechos de propiedad y, al incluir un indicador de derechos de propiedad en la ecuación de crecimiento, el coeficiente de la desigualdad se reduce, revelando que el efecto de la variable es a través del deterioro en la seguridad de los derechos de propiedad.

Finalmente, Rodrik (1999) encuentra evidencia econométrica que sustenta su hipótesis de que los países con peor desempeño macroeconómico son aquellos con sociedades divididas y donde las instituciones para el manejo de los conflictos son débiles (medidas a través de la calidad de las instituciones gubernamentales, los derechos democráticos, etcétera).

Los trabajos reseñados en las dos secciones anteriores constituyen un panorama general de la manera en que la economía discute actualmente los problemas distributivos. Tales trabajos se centran en el vínculo con el crecimiento económico y no abordan la discusión normativa de la desigualdad. Sin embargo, desde el momento en que brindan especial importancia al crecimiento económico, y la desigualdad de ingresos aparece como un obstáculo para su consecución, las políticas económicas implícita o explícitamente recomendadas son de carácter progresista o redistributivo.

## **DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA**

### **LA REGIÓN DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS**

El desempeño económico de los países de América Latina durante las últimas cuatro décadas no ha sido bueno (Cuadro 1). De Gregorio y Lee (2000) señalan que en 1960 el PBI per cápita de la región era un 82%

superior al de los países asiáticos, pero en la década del noventa, debido al escaso crecimiento de los países latinoamericanos, la situación se revierte: el PBI per cápita de los países del Sudeste Asiático es más del doble que el de América Latina. Diversos trabajos han analizado estas experiencias divergentes, brindando explicaciones que enfatizan el rol de las políticas, especialmente en lo concerniente a la educación (Birdsall et al., 1995).

Durante las décadas del sesenta y setenta, el crecimiento de América Latina y el Caribe fue estable y sostenido, mientras que en la década del ochenta, con la crisis de la deuda, la tasa de crecimiento del PBI per cápita se tornó negativa y altamente volátil<sup>11</sup>. La excepción durante este período la constituyen Chile y Colombia, con crecimiento sostenido. En la década del noventa, todos los países de la región, con excepción de Paraguay y Colombia, incrementan sus tasas de crecimiento con respecto a la década anterior. Sin embargo, la gran mayoría de ellos no recuperó los niveles de crecimiento del período anterior a la crisis de la deuda.

**Cuadro 1**  
Crecimiento económico en América Latina

	Número de observaciones	1961-1970 (%)	1971-1980 (%)	1981-1990 (%)	1991-1999 (%)
<b>Total países</b>	109	4,15	2,68	2,29	1,72
<b>Países industrializados</b>	21	4,28	2,50	2,42	1,48
<b>Países en desarrollo</b>					
Asia del Este	14	3,58	4,90	5,88	5,44
Europa del Este	4	5,92	3,94	1,73	-3,80
América Latina y el Caribe	26	2,71	3,44	-0,74	2,05
Medio Oriente	9	4,11	4,00	-0,86	0,94
Asia del Sur	5	1,72	0,64	3,40	3,23
África Subsahariana	30	2,68	1,08	-1,00	-0,58

Fuente: Loayza et al. (2002).

Por otro lado, es sabido que América Latina presenta la distribución del ingreso más desigualitaria en el mundo (Cuadro 2). Esta desventaja se evidencia desde que existen estadísticas sobre distribución del ingreso, y obedece a la alta concentración del mismo entre los ricos (Gasparini,

<sup>11</sup> De Gregorio y Lee (2000) argumentan que esta visión optimista del desempeño de la región antes de la década del ochenta obedece al hecho de calcular su tasa de crecimiento como el promedio ponderado (considerando la población). Entre los países exitosos en el período se cuentan Brasil y México, los dos mayores de la región. Si en lugar de ello se considera el promedio simple, la región presenta un desempeño más desfavorable.

2003). Diversos trabajos (Justino et al., 2003; Gasparini, 2003) analizan las distintas dimensiones en las que se expresa dicha desigualdad, más allá de la desigualdad de ingresos. Tales dimensiones incluyen el empleo, el acceso a la tierra, la salud, la educación, los beneficios de la seguridad social, los derechos políticos, las desigualdades de agencia, entre otros. Sin embargo, y al igual que sucede en los estudios de pobreza, el ingreso es la variable más comúnmente utilizada para evaluar las desigualdades.

**Cuadro 2**  
Distribución del ingreso. Coeficiente de Gini

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
<b>OCDE</b>	0,40	0,37	0,38	0,37	0,36	0,36	0,36	0,37
<b>América Latina y el Caribe</b>	0,52	0,50	0,54	0,54	0,52	0,55	0,55	0,56
<b>África del Norte y Medio Oriente</b>	0,50	0,47	0,50	0,49	0,41	0,47	0,39	0,35
<b>África Subsahariana</b>	0,52	0,51	0,56	0,44	0,42	0,46	0,53	0,45
<b>Asia del Sur</b>	0,39	0,37	0,37	0,38	0,38	0,39	0,36	0,30
<b>Asia del Este y el Pacífico</b>	0,40	0,38	0,36	0,40	0,39	0,40	0,40	0,38
<b>Ex economías centralmente planificadas</b>	-	0,31	0,28	0,27	0,32	0,31	0,33	0,42

Fuente: Justino et al. (2003).

Londoño y Székely (1997) señalan que el continente no sólo presenta la mayor desigualdad en términos absolutos, sino que la misma es considerablemente mayor de lo que cabría esperar dado el nivel de desarrollo de la región. Estiman, a través de una metodología econométrica, que en 1995 el coeficiente de Gini de América Latina es un 25% mayor de lo que se esperaría dado el nivel de PBI per cápita (ajustado por paridad de poder de compra) de la región, es decir que existe lo que ellos llaman un “exceso de desigualdad”.

El crecimiento económico durante la década del setenta tuvo lugar conjuntamente con un rápido progreso distributivo, que se refleja en una reducción del índice de Gini de cinco puntos entre 1970 y 1982 (Székely y Londoño, 1998). La década del ochenta, conocida como la “década perdida”, ha estado dominada por el deterioro en la distribución del ingreso. Este incremento en la desigualdad obedece principalmente a una mayor concentración en el decil superior. Durante la década del noventa, la estabilidad macroeconómica parece haber sido el signo dominante, y se han profundizado las reformas económicas iniciadas en la década anterior. Székely y Hilgert (1999) revisan rigurosamente la información disponible para el continente, y concluyen que no existe ningún país en América Latina del que pueda afirmarse que la distribución del ingreso mejoró en la década del noventa, a pesar

del crecimiento experimentado por algunas economías de la región. La tendencia creciente de la desigualdad en los años ochenta habría continuado durante los noventa, aunque con una desaceleración. La evolución de la desigualdad se explica porque los individuos situados en la parte baja de la distribución no parecen haberse beneficiado del crecimiento en la misma medida que otros sectores de la población. Gasparini (2003) señala que estos trabajos han pasado por alto los cambios distributivos más importantes de la región durante la década del noventa: el incremento de la desigualdad en Argentina y la mejora distributiva en Brasil.

Vale decir que el crecimiento económico no redundó en reducción de la pobreza en la región debido a la ausencia de mejoras distributivas, lo que redimensiona la importancia del problema distributivo en América Latina. Rodrik (2001) apunta que el desempeño económico en aquel lapso de tiempo, aun cuando fue inferior al que la región estaba acostumbrada antes de la crisis de 1982, permite suponer que se dejó atrás la década perdida. El autor resalta el papel de la inseguridad económica y analiza tres factores decisivos para su explicación: la menor protección social resultante de las estrategias adoptadas luego de la crisis de los ochenta, la volatilidad macroeconómica y el papel de las instituciones sociales y políticas. Con respecto a la crisis de los ochenta, el autor compara la estrategia de EE.UU. al salir de la Gran Depresión con la de América Latina. EE.UU. llevó a cabo cambios institucionales que ampliaron el papel del gobierno en la economía y dieron origen al Estado benefactor. En el caso de América Latina, a pesar de que la crisis de los ochenta perjudicó también a los sistemas de seguro privados, las medidas posteriores tendieron a fortalecer la acción del mercado, sin incluir disposiciones dirigidas a combatir la seguridad económica, aun cuando resultaba claro que las reformas a favor del mercado postuladas por el Consenso de Washington implicaban mayores riesgos para los hogares, en especial en lo referente al mercado laboral. La fuerte volatilidad macroeconómica que caracteriza a la región deriva tanto de perturbaciones externas como de fallas de políticas internas (caída de los regímenes de tipo de cambio fijo, políticas monetarias erráticas y, fundamentalmente, excesiva apertura a los flujos de capital privado). El autor afirma que, considerando los resultados de sus trabajos anteriores (Rodrik, 1999), la institucionalización de la democracia en la región debería producir resultados económicos más estables. Sin embargo, las deficiencias de las instituciones de participación en América Latina parecen frenar estas mejoras. Rodrik concluye que lo que más necesita América Latina es una visión de cómo mantener la cohesión social frente a las desigualdades y los resultados inciertos, agravados ambos por una excesiva confianza en las fuerzas del mercado.

## LA RELACIÓN ENTRE DISTRIBUCIÓN Y CRECIMIENTO EN LA REGIÓN

Entre los trabajos específicos para América Latina que analizan la relación entre crecimiento y desigualdad, aquellos que incorporan información de la década del ochenta, como Psacharopoulos et al. (1993), encuentran que la distribución del ingreso se vuelve más igualitaria en los períodos de crecimiento y empeora en las recesiones. También Iglesias (1998) señala que la distribución del ingreso ha sido contracíclica en la región en aquel período, probablemente porque la recesión creó una presión a la baja sobre los salarios y el empleo de las personas de los deciles inferiores. Con seguros de desempleo incompletos, los individuos se vieron obligados a aceptar estos menores ingresos. Como evaluación general, De Janvry y Saudolet (2000) afirman que diversos estudios para América Latina encuentran que la pobreza y la desigualdad están directamente asociadas con el ciclo económico, aumentando durante las recesiones y disminuyendo durante los períodos de crecimiento. Un resultado diferente presentan Székely y Londoño (1998), quienes indican que la desigualdad aumentó en la década del ochenta, período de recesión, pero que continuó aumentando también en la del noventa, con crecimiento económico. Es decir que ese comportamiento cíclico parece romperse en esa época.

De Janvry y Saudolet (2000) analizan los determinantes de los cambios de la incidencia de la pobreza y la distribución del ingreso para una muestra de doce países de América Latina en el período 1970-1994, considerando especialmente el papel del crecimiento económico. Este trabajo arriba a interesantes conclusiones sobre la relación entre crecimiento, desigualdad y pobreza, ya que los autores parten de poner en claro que uno de los problemas de la mayoría de los estudios sobre estos temas es que se analizan los cambios en la pobreza y la desigualdad para períodos que se asocian globalmente con crecimiento o con recesión, aun cuando los países se enfrenten individualmente con distintas realidades. Los autores analizan cuidadosamente los períodos de crecimiento y recesión de cada país, y consideran por separado los efectos del ingreso sobre la desigualdad y la pobreza en cada uno de dichos períodos. También toman en cuenta los efectos anteriores y posteriores a las reformas. Con el objetivo de identificar potenciales asimetrías en la relación entre pobreza y desigualdad con el ingreso en los períodos de crecimiento y recesión, clasifican los períodos como: crecimiento temprano (crecimiento económico antes de las reformas), recesión y crecimiento tardío (crecimiento económico luego de las reformas<sup>12</sup>). Concluyen que la idea de que se puede confiar en el crecimiento eco-

---

<sup>12</sup> Para cada país, el año de las reformas se identificó a partir de información macroeconómica.

nómico para reducir la pobreza debe ser considerada con atención en función de los resultados econométricos que obtienen.

Entre los trabajos que específicamente analizan la existencia de una curva de Kuznets se encuentran Morley (2000) y García y Furquim (2001). El primero de ellos examina los factores que determinan la distribución del ingreso en América Latina, enfatizando en la relación entre crecimiento y distribución y en el efecto de las reformas estructurales. Encuentra que existe una relación significativa y robusta entre las variables, que muestra la forma de *U* invertida predicha por Kuznets, y que en los últimos años esta relación se vuelve más regresiva que antes. El autor rechaza la existencia de una curva de Kuznets común entre los países; por el contrario, factores específicos de los países afectan el nivel de desigualdad para un nivel dado de ingresos. Afirma que el crecimiento en los países de América Latina se está volviendo cada vez menos progresivo, y sugiere que ello puede vincularse a la forma de crecimiento, basado en el uso intensivo de capacidad técnica. Las reformas estructurales parecen haber tenido un efecto regresivo y pequeño en la distribución del ingreso. Al igual que en De Janvry y Soudolet (2000), este trabajo destaca que es poco probable que la distribución mejore con el crecimiento económico de América Latina, razón por la cual es necesario tomar medidas complementarias.

García y Furquim (2001) evalúan la relación entre crecimiento y distribución para un panel de trece países de América Latina entre 1970 y 1995. Sus resultados también sustentan la hipótesis de Kuznets, y señalan una relación positiva entre las variables de interés. En un trabajo posterior (García et al., 2003), los autores afirman que la relación positiva entre desigualdad y crecimiento económico deja de ser significativa cuando se introduce como control una variable que refleja la intensidad de las reformas económicas. Concluyen que no existe una relación causal entre crecimiento y desigualdad, sino que las reformas económicas que los países de la región llevaron adelante determinan la tendencia tanto del crecimiento como de la desigualdad. Tales reformas tuvieron un impacto mayor en la productividad del capital que en la del trabajo. Ello condujo a un incremento en la remuneración relativa al capital, y favoreció la concentración del ingreso, a la vez que tuvo un impacto positivo sobre el crecimiento económico.

## **RESULTADOS**

### **ASPECTOS METODOLÓGICOS**

La estrategia metodológica adoptada en este trabajo consistió en la estimación de regresiones econométricas utilizando datos de panel. Se elaboró una base de datos con información quinquenal para los países de América Latina y el Caribe, para el período 1960-2000. Se incluyen

en ella indicadores de PBI per cápita al inicio de cada quinquenio, crecimiento del PBI per cápita promedio en el quinquenio, distintos indicadores macroeconómicos como participación de las exportaciones, importaciones y gasto del gobierno en el PBI, entre otros (provenientes de World Development Indicators), diversos indicadores de educación (provenientes de la base de datos de Barro y Lee) y el índice de Gini (base de datos WIDER), todos ellos al inicio del quinquenio.

Se incorporaron también variables que intentan reflejar el conflicto social o la inestabilidad política. Con base en la propuesta de trabajos anteriores (Rodrik, 1999; Perotti, 1996), la información sobre estas variables se obtuvo de diversas fuentes, tales como Polity IV, índice de Gastil, Armed Conflict Dataset. Se considera el promedio de las diferentes variables que reflejan la situación de conflicto social en el quinquenio<sup>13</sup>.

La base de datos Polity IV clasifica a los países de acuerdo a las características de sus gobiernos. Se utiliza la variable Polity2 (que de ahora en más se denominará *política*) que varía entre -10 y 10, siendo los valores mínimos y máximos los correspondientes a regímenes totalmente autocráticos o totalmente democráticos. Esta variable es un indicador de estabilidad política y no directamente de estabilidad social. De todas formas, como apuntan sus autores, el análisis de la base de datos muestra que existe una fuerte asociación entre las características de la autoridad y las transiciones y los episodios de violencia política. De hecho, señalan que más del 35% de los episodios de conflicto armado en el período 1955-1999 ocurrieron en el mismo año en que se produjo un cambio en el puntaje de la variable que caracteriza los regímenes de gobierno.

El índice de Gastil elaborado por Freedom House es también un índice de “democracia”. Se consideró el índice de derechos políticos, el índice de libertades civiles y el “indicador de libertad” (*freedom score*) que surge de la combinación de los dos primeros. Las variables de derechos políticos y libertades civiles se ubican en un rango de 1 a 7, donde el uno representa el mayor grado de libertad. La combinación de ambas permite construir el indicador de libertad, que consiste en clasificar a las sociedades en libres, parcialmente libres y no libres. Para el presente trabajo, estas situaciones se caracterizaron con los valores de 2, 1 y 0, respectivamente. Dicha información se encuentra disponible a partir de 1970.

De la base de datos de conflicto armado<sup>14</sup> (Armed Conflict Dataset) se toma la variable que considera la magnitud de los conflictos internos.

<sup>13</sup> Las variables tomadas en cuenta por Alesina y Perotti no pudieron ser incluidas, ya que no se encuentra disponible un número suficiente de años para la región.

<sup>14</sup> Esta base es elaborada por International Peace Research Institute (Oslo), Department of Peace and Conflict Research (Uppsala University) y Department of Sociology and Political Science (Norwegian University of Science and Technology).



Para la confección de esta base de datos se considera que existe conflicto armado cuando se utiliza la fuerza armada en un conflicto entre partes, siendo una de las partes el gobierno, y como consecuencia de ese enfrentamiento se producen al menos 25 muertes. Las situaciones que no encuadran en esta definición no son tenidas en cuenta. El conflicto interno es el que se produce al interior de un país entre el gobierno y uno o más grupos opositores, sin que exista interferencia de otros países<sup>15</sup>. La variable de conflicto interno toma valor cero si no existe este tipo de conflicto, uno cuando el conflicto es menor, dos cuando es de magnitud intermedia y tres cuando se trata de una guerra civil. Esta variable se denominará de ahora en más *conflicto*. A partir de ella hemos construido también un indicador binario que señala si existió el conflicto o no. Es importante destacar que esta es la única variable que refleja directamente la existencia de conflicto social. Uno de los aportes del presente trabajo es la inclusión de dicha variable en las estimaciones econométricas, lo cual no se había realizado hasta el momento.

Para comprobar la relación existente entre desigualdad y crecimiento económico, así como para evaluar el rol del conflicto social, se realizaron estimaciones con datos de panel incorporando efectos fijos, que permiten incluir las características propias de los países e invariables en el tiempo que los distinguen entre sí. Las estimaciones realizadas y sus resultados se presentan en el siguiente apartado.

### **DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO**

Se realizaron diversas estimaciones econométricas sobre la relación entre crecimiento y distribución considerando los países de América Latina y el Caribe en el período 1960-2000. En primera instancia, se evaluó la existencia de una curva de Kuznets. El Cuadro 3 muestra los resultados de dicha estimación. Se incluye allí el valor de los coeficientes, que surge de la estimación econométrica, así como el valor de los estadísticos *t* correspondientes, que reflejan el grado de significación estadística de las variables escogidas<sup>16</sup>. Al igual que los trabajos anteriores (Morley, 2000; García y Furquim, 2001), la estimación tradicional de la curva de Kuznets parece indicar que este tipo de relación existe para los países de América Latina. La variable

---

15 El análisis de la base de datos muestra que es la única variable que tiene sentido utilizar, ya que no se producen enfrentamientos entre estados o internacionales.

16 En términos generales, y a los efectos de facilitar la lectura de los cuadros que se presentan, puede señalarse como aproximación que cuando el estadístico *t* toma valores inferiores a 2 (en términos absolutos), la variable no es significativa estadísticamente. Este criterio surge de la comparación entre el estadístico y los valores de tabla correspondientes.

dependiente es el coeficiente de Gini al inicio del período, mientras que las variables independientes son el logaritmo del PBI per cápita al inicio del período, su inverso y los años de escolaridad de la población mayor de 25 años. Cuando esta relación se estima sin incorporar efectos fijos, es decir, sin tener en cuenta las particularidades de cada país, no resulta significativa. Al incorporar efectos fijos, los coeficientes del ingreso y su inverso presentan los signos negativos esperados, que indican la presencia de una relación del tipo *U* invertida entre el ingreso per cápita y la desigualdad. Las distintas variables que reflejan el nivel educativo resultaron significativas. Se optó por incluir los años promedio de escolaridad de la población mayor de 25 años, cuyo coeficiente negativo revela el efecto desconcentrador de los mayores niveles educativos.

**Cuadro 3**  
Estimación de la curva de Kuznets

	<b>Coefficiente</b>	<b>Estadístico t</b>
<b>PBI per cápita</b>	-0,385	-1,95
<b>Inv. del PBI per cápita</b>	-25,528	-2,15
<b>Escolaridad</b>	-0,012	-2,16
<b>Constante</b>	6,851	2,23
<b>Sigma u</b>	0,098	
<b>Sigma e</b>	0,047	
<b>Rho</b>	0,812	

Fuente: Elaboración propia.

Más allá del interés académico que esta relación presenta, es poco lo que contribuye a la mayor comprensión de la relación entre crecimiento y desigualdad. Es por ello que se estimó la relación entre el crecimiento económico y la desigualdad, considerando como variable dependiente la tasa de crecimiento del PBI per cápita (promedio en los cinco años). Se estima una típica ecuación de crecimiento al estilo Barro, pero en este caso se incorpora el coeficiente de Gini al principio del período. El Cuadro 4 muestra los resultados de dos regresiones alternativas. Las dos primeras columnas corresponden a la regresión que no incluye la interacción entre el coeficiente de Gini y el PBI. Al igual que en el cuadro anterior, la primera columna muestra los valores de los coeficientes estimados y la segunda los estadísticos *t* asociados a cada coeficiente. Se cumple la hipótesis de convergencia condicional: los países con menores niveles iniciales de PBI per cápita experimentan mayores tasas de

crecimiento, luego de controlar por otras variables<sup>17</sup>. Las exportaciones (como porcentaje del PBI) tienen un efecto positivo sobre el crecimiento de los países de América Latina, mientras que el consumo del gobierno (como porcentaje del PBI) tiene un efecto negativo y significativo. En esta estimación, el coeficiente de Gini al inicio del período presenta signo positivo, lo que indicaría que la desigualdad no perjudica el crecimiento de los países, sino todo lo contrario, en la línea de los resultados de Forbes (2000), Li y Zou (1998) y García y Furquim (2001). La segunda estimación, cuyos resultados se presentan en la tercera y cuarta columna del Cuadro 4 (valor del coeficiente estimado y estadístico *t* que refleja significación, respectivamente), incluye un término adicional que refleje el producto del índice de Gini y el nivel de ingreso, y en este caso los resultados cambian. Al igual que los resultados de Barro considerando países en desarrollo y desarrollados, para los países de América Latina el efecto de la desigualdad depende de su nivel de ingreso. El efecto de la desigualdad sobre el crecimiento es negativo para los países de bajo PBI y positivo para los de alto.

**Cuadro 4**  
Relación crecimiento-desigualdad

	<b>Coefficiente</b>	<b>Estadístico t</b>	<b>Coefficiente</b>	<b>Estadístico t</b>
<b>PBI per cápita inicial</b>	-4,169	-3,520	-12,134	-3,180
<b>Exportaciones</b>	0,064	2,100	0,059	1,980
<b>Consumo del gobierno</b>	-0,274	-3,030	-0,264	-2,980
<b>Gini</b>	9,119	1,910	-121,715	-2,030
<b>Gini.PBI</b>			17,021	2,190
<b>Constante</b>	30,958	3,400	92,478	3,140
<b>Sigma u</b>	3,872		3,607	
<b>Sigma e</b>	2,262		2,217	
<b>Rho</b>	0,745		0,725	

Fuente: Elaboración propia.

Es decir que, aun dentro de una región que podemos considerar relativamente homogénea, la desigualdad parece asociarse de manera diferente con el crecimiento económico. Para los países de bajo PBI, el tener alta desigualdad de ingresos puede constituirse en una limitante para

<sup>17</sup> El coeficiente del PBI inicial presenta sesgos en este tipo de estimaciones utilizando efectos fijos con muestras pequeñas. Se ha sugerido que, cuando este es el coeficiente de interés, debería utilizarse la corrección propuesta por Kiviet o estimadores GMM (simple o de sistemas) (Judson y Owen, 1996).

el crecimiento económico. Esto señala la importancia de las políticas redistributivas en tales países. Como mencionáramos al comienzo, las mismas se justifican no sólo por consideraciones éticas que hacen a la justicia social, sino también por consideraciones económicas, ya que, de acuerdo con esta evidencia, los altos niveles de desigualdad podrían operar como un impedimento para el crecimiento económico de los países. Futuras investigaciones deberían profundizar sobre el grado de robustez de los resultados encontrados, así como también sobre las implicancias en términos de políticas.

### EL ROL DEL CONFLICTO SOCIAL

Los resultados presentados en el apartado anterior, aun cuando presentan interés de por sí para la formulación de políticas, no ilustran sobre la manera a través de la cual opera el vínculo entre desigualdad y crecimiento. Es por ello que esta investigación intentó considerar el potencial rol del conflicto social.

No se han encontrado trabajos que aborden específicamente el estudio del rol del conflicto social en el desempeño macroeconómico de la región, al menos con el enfoque que se propone en el presente artículo<sup>18</sup>. Ello refleja el poco interés que este tipo de explicaciones ha despertado en la corriente económica predominante, que enfatiza los mecanismos de mercado en la asignación de recursos y muchas veces deja de lado diversos aspectos sociales. Durante el período comprendido en este estudio, se detectan distintos episodios de conflicto social, entendido como conflicto interno de acuerdo con la clasificación realizada en Armed Conflict Dataset. El siguiente cuadro muestra los períodos en los que se producen episodios de este tipo.

**Cuadro 5**  
Presencia de conflicto interno en América Latina

<b>País</b>	<b>Período</b>
Argentina	1961-1965
	1971-1980
Bolivia	1966-1970
Chile	1971-1975
Colombia	1961-2000
El Salvador	1971-1995

18 Una excepción la constituye el Informe Nacional de Desarrollo Humano de Colombia (PNUD, 2003), donde se aborda el tema del conflicto social y la violencia y sus efectos en diferentes esferas, entre ellas la económica.

**Cuadro 5** [continuación]  
Presencia de conflicto interno en América Latina

País	Período
Guatemala	1961-1995
México	1991-1995
Nicaragua	1976-1990
Panamá	1986-1990
Paraguay	1986-1990
Perú	1961-1970
	1976-2000
República Dominicana	1991-1995
Trinidad y Tobago	1986-1990
Uruguay	1971-1975
Venezuela	1961-1965
	1991-1995

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Armed Conflict Dataset.

Tal como señalamos en el apartado anterior, los otros indicadores escogidos en este trabajo no reflejan directamente la presencia de inestabilidad social, sino que expresan la inestabilidad política, ya que constituyen “índices de democracia”. El Cuadro 6 muestra el promedio que toma el indicador del grado de democracia de los países, proveniente de la base Polity IV. Cabe recordar que el indicador varía entre -10 y 10, reflejando respectivamente regímenes autocráticos y democráticos<sup>19</sup>.

**Cuadro 6**  
Indicador de *política* para América Latina. Promedios para el quinquenio

	1961 1965	1966 1970	1971 1975	1976 1980	1981 1985	1986 1990	1991 1995	1996 2000
<b>Argentina</b>	-1	-9	0	-9	1,6	7,6	7	7,4
<b>Bolivia</b>	-3,4	-4,2	-7	-5,8	5,2	9	9	9
<b>Brasil</b>	0,2	-9	-7	-4	-1,2	7,6	8	8
<b>Chile</b>	5,4	6	-1,8	-7	-6,4	0,6	8	8,2
<b>Colombia</b>	7	7	7,4	8	8	8	8,6	7
<b>Costa Rica</b>	10	10	10	10	10	10	10	10
<b>República Dominicana</b>	1,6	-3	-3	2,4	6	6	5,6	8

<sup>19</sup> La correlación de esta variable con el índice de Gastil proveniente de Freedom House es 0,79 para la región y período considerados.

**Cuadro 6** [continuación]  
Indicador de *política* para América Latina. Promedios para el quinquenio

	1961 1965	1966 1970	1971 1975	1976 1980	1981 1985	1986 1990	1991 1995	1996 2000
<b>Ecuador</b>	-1	1,6	-4	0,6	8,6	8,6	9	8,2
<b>Guatemala</b>	-5	2,6	-0,6	-4,2	-5,2	3	3	8
<b>Guyana</b>		1,4	1	-1	-7	-7	3,4	6
<b>Honduras</b>	-1	-1	-0,8	-0,6	5,4	5,4	6	6,4
<b>Jamaica</b>	10	10	10	10	10	10	9,4	9
<b>México</b>	-6	-6	-6	-3,6	-3	-1,2	1,6	6
<b>Nicaragua</b>	-8	-8	-8	-4,8	-3,4	0,4	6,4	8
<b>Panamá</b>	4	-2,6	-7	-6,4	-5,6	-1,2	8,4	9
<b>Perú</b>	4,6	-2,2	-7	-1,2	7	7,2	1,6	1
<b>Paraguay</b>	-9	-8,2	-8	-8	-8	-4	6	6,8
<b>El Salvador</b>	-1,8	0	-0,8	-3,8	3,6	6	7	7
<b>Trinidad y Tobago</b>	8	8	8	8	8,4	9	9	9,8
<b>Uruguay</b>	8	8	-4,8	-7,4	-3,8	9,4	10	10
<b>Venezuela</b>	6	7,4	9	9	9	9	8,2	7,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Polity IV.

Con el objetivo de analizar si los altos niveles de desigualdad económica de los países de América Latina han implicado altos niveles de inestabilidad social y/o política, se estimó una ecuación donde la variable dependiente es el indicador de conflicto interno o estabilidad política y la variable independiente es la desigualdad de ingresos, controlando por el nivel inicial de PBI de los países. Siguiendo la argumentación de Chong (2001) con respecto a la existencia de una relación no lineal entre desigualdad y democracia, el término de desigualdad de ingresos se incluye también en forma cuadrática (Gini<sup>2</sup>). El Cuadro 7 muestra que la relación entre desigualdad y estabilidad política, asumiendo que el indicador de democracia es una buena *proxy* de estabilidad política, es no lineal. Los resultados son robustos para los dos indicadores de política utilizados. Se constata la existencia de una relación cuadrática, indicando que en una primera etapa la mayor desigualdad se asocia con mayores niveles de democratización, pero en una etapa posterior el proceso democrático se asocia con desigualdad decreciente. En otras palabras, para países relativamente igualitarios, existe una relación positiva, y los aumentos en la desigualdad se asocian con sistemas más democráticos. Para los países con niveles de desigualdad mayores, los aumentos en la desigualdad se asocian con regímenes menos democráticos. Este tipo de relación no existe

claramente para el conflicto armado; la relación entre los episodios de conflicto armado y la desigualdad es lineal y, contrariamente a lo que cabría esperar, los episodios de conflicto armado en la región se relacionan con menores niveles de desigualdad.

**Cuadro 7**  
Relación entre conflicto social y desigualdad de ingresos

	Política		Gastil		Conflicto	
<b>Gini</b>	272,2	2,83	29,14	2,38	-3,035	-3,57
<b>Gini<sup>2</sup></b>	-250,2	-2,67	-27,28	-2,27		
<b>PBI inicial</b>	7,802	3,65	0,854	2,58	0,437	2,17
<b>Constante</b>	-128,1	-4,31	-12,73	-3,28	-1,599	-0,99
<b>N</b>	116		98		116	
	F(3,92)	7,86	F(3,73)	4,9	F(2,93)	8,69
	Prob > F	0,000	Prob > F	0,004	Prob > F	0,000

Fuente: Elaboración propia.

La evidencia empírica existente para las bases de datos mundiales apunta a una relación positiva entre conflicto social y desigualdad de ingresos (Alesina y Perotti, 1996; Perotti, 1996). En el caso de América Latina, la desigualdad de ingresos se relaciona negativamente con el conflicto social, indicando que la intensidad de los conflictos armados no se relaciona con la alta desigualdad de ingresos, sino todo lo contrario, ya que los mismos se han producido en los países y momentos de menor desigualdad de ingresos. Resulta interesante destacar que gran parte de los episodios de conflicto que se detectaron en los quinquenios analizados se relacionan con la instalación de regímenes autoritarios. Es importante mencionar que el indicador de conflicto armado utilizado es relativamente restrictivo, y sería deseable en investigaciones futuras profundizar estos resultados.

Tal evidencia parecería señalar que la inestabilidad social y política podría estar asociada con los niveles de desigualdad, y por lo tanto estar influyendo en el desempeño económico de la región. No debemos perder de vista que un problema de este tipo de indicador es que el vínculo positivo entre conflicto social y distribución del ingreso puede deberse en realidad al efecto de una tercera variable que influye sobre las dos; será necesario continuar avanzando en este tipo de investigación para descartar tal hipótesis. Para verificar si el conflicto social explicaba la relación encontrada entre crecimiento y desigualdad, se agregaron a la estimación completa presentada en el Cuadro 4 (la que

incluye la interacción entre desigualdad y nivel de PBI) las variables de conflicto social e inestabilidad política, respectivamente, ya que las mismas presentaron una relación significativa con la desigualdad de ingresos. Con respecto a la variable de conflicto interno, no resulta significativa al adicionarla a la estimación. Tampoco la adición de la variable de democratización de forma aislada resulta significativa: al incorporarla, no se producen cambios en la estimación anterior, sino que se mantiene el efecto negativo de la desigualdad para los países más pobres y el efecto positivo para los de mayores ingresos (columnas uno y dos del Cuadro 8). Sin embargo, si se considera también la interacción entre esta variable y el nivel de PBI del país, las variables de desigualdad de ingresos pierden significación (columnas tres y cuatro del Cuadro 8). Lo mismo sucede cuando se utiliza el indicador Gastil. Ello estaría mostrando que, en realidad, dada la relación existente entre desigualdad y estabilidad sociopolítica, lo que estaba reflejando el término de desigualdad era el efecto del conflicto sociopolítico, que podría operar como un vínculo entre desigualdad y crecimiento económico para los países de la región. Cuando se realiza el mismo ejercicio con la variable que refleja la presencia de episodios de conflicto armado, la misma no resulta significativa. Ello indica que no es la presencia de conflicto armado de por sí, sino el clima de inestabilidad asociado con la incertidumbre política, lo que podría estar afectando las potencialidades de crecimiento económico.

**Cuadro 8**  
Conflicto social y crecimiento económico

	<b>Coficiente</b>	<b>T</b>	<b>Coficiente</b>	<b>T</b>	<b>Coficiente</b>	<b>T</b>	<b>Coficiente</b>	<b>T</b>
<b>PBI inicial</b>	-11,90	-2,76	-8,11	-1,84	-17,84	-3,00	-14,91	-2,61
<b>Exp/PBI</b>	0,06	1,88	0,07	2,07	0,06	1,60	0,07	1,78
<b>Gasto/PBI</b>	-0,30	-3,25	-0,30	-3,46	-0,30	-2,58	-0,25	-2,28
<b>Gini</b>	-121,56	-1,83	-48,46	-0,69	-160,46	-1,69	-47,97	-0,49
<b>Gini.PBI</b>	17,16	1,99	7,68	0,85	22,33	1,83	7,71	0,61
<b>Política</b>	-0,03	-0,51	-1,65	-2,69				
<b>Política.PBI</b>			0,21	2,65				
<b>Gastil</b>					-0,03	-0,04	-21,06	-2,98
<b>Gastil.PBI</b>							2,71	2,99
<b>Constante</b>	90,25	2,71	61,07	1,80	135,92	2,94	112,81	2,54
	F(6,85)	6,07	F(7,84)	6,57	F(6,68)	5,55	F(7,67)	6,59
	Prob > F	0,00	Prob > F	0,00	Prob > F	0,00	Prob > F	0,00

Fuente: Elaboración propia.



Es necesario no perder de vista las posibles limitaciones econométricas de esta estimación, dado que la relación entre conflicto social y distribución del ingreso, así como la relación entre conflicto social y crecimiento económico, pueden presentar problemas de endogeneidad, es decir que es poco probable que sean relaciones unidireccionales. El sentido de la causalidad entre estas variables o su potencial endogeneidad son aspectos a profundizar en futuras investigaciones.

### COMENTARIOS FINALES

El análisis del desempeño económico de los países de América Latina durante las últimas décadas muestra resultados preocupantes. La región no consigue situarse en un sendero de crecimiento sostenido. Al mismo tiempo, persiste una alta inequidad que se manifiesta en varias dimensiones, entre ellas la distribución del ingreso.

Los desarrollos recientes de la teoría económica relacionan el desempeño macroeconómico de los países con los niveles de desigualdad, aunque la evidencia empírica al respecto continúa siendo muy controvertida. El presente trabajo analizó la relación entre estas variables para el caso de América Latina. Los resultados muestran que para los países de la región el efecto de la desigualdad depende de su nivel de ingreso: es negativo para los países de bajo PBI y positivo para los de alto PBI. Ello indica que el rol de la desigualdad no sólo es diferente para países desarrollados y en desarrollo (Barro, 2000), sino que aun al interior de una región relativamente homogénea el impacto es diferencial según el nivel de ingresos de los países.

Uno de los canales a través de los cuales podrían relacionarse el crecimiento económico y la desigualdad de ingresos es la inestabilidad social y política. En este trabajo se realiza una primera aproximación empírica para evaluar el potencial rol de la inestabilidad sociopolítica en el crecimiento económico. Se encuentra que existe una relación no lineal entre estabilidad política y desigualdad de ingresos, que resulta positiva para países con baja desigualdad y negativa para países con mayor desigualdad. Una vez que se incluye un indicador de inestabilidad política en la ecuación de crecimiento, la desigualdad del ingreso deja de ser significativa. Esto no permite descartar la hipótesis de que el efecto de la desigualdad de ingresos refleja en realidad el impacto de la inestabilidad política. En el caso del conflicto social, la variable utilizada para su medición no resulta significativa. Los resultados de esta investigación indican la importancia de continuar analizando el rol del conflicto social en la región, a la vez que señalan la necesidad de profundizar, con rigurosidad, el análisis econométrico iniciado con el presente trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Robinson, J. 1998 “Why the West extended the franchise: lessons for Latin America”, World Bank Conference on Asset Distribution, Poverty and Economic Growth, Brasilia, mimeo.
- Alesina, A. y Drazen, A. 1991 “Why are stabilizations delayed?” en *American Economic Review*, N° 81.
- Alesina, A. y Perotti, R. 1996 “Income distribution, political instability and investment” en *European Economic Review*, N° 40.
- Alesina, A. y Rodrik, D. 1994 “Distributive politics and economic growth” en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CIX, N° 2.
- Atkinson, A. 1997 “Bringing income distribution in from the cold” en *Economic Journal*, N° 107.
- Banerjee, A. y Newman, A. 1993 “Occupational choice and the process of development” en *Journal of Political Economy*, Vol. 101, N° 2.
- Barro, R. 1999 “Inequality, growth and investment”, National Bureau of Economic Research, Working Paper N° 7.038.
- Barro, R. 2000 “Inequality and growth in a panel of countries” en *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, N°1.
- Barro, R. y Becker, G. 1988 “A reformulation of the economic theory of fertility” en *Quarterly Journal of Economics*, N° 103.
- Becker, M. y Tamura, R. 1990 “Human capital, fertility and economic growth” en *Journal of Political Economy*, N° 98.
- Beitz, C. 1982 “Democracy in developing societies” en Gastil, R. (ed.) *Freedom in the world: political rights and civil liberties* (Nueva York: Freedom Press).
- Benabou, R. 1996 “Inequality and growth”, National Bureau of Economic Research, Working Paper N° 5.658.
- Benhabib, J. y Rustichini, A. 1996 “Social conflict and growth” en *Journal of Economic Growth*, N° 1.
- Birdsall, B.; Ross, D. y Sabot, R. 1995 “Education, growth and inequality” en Birdsall, N. y Jaspersen, F. (eds.) *Pathways to growth: comparing East Asia and Latin America* (Washington DC: Inter-American Development Bank).
- Bollen, K. y Jackman, R. 1985 “Political democracy and the size distribution of income” en *American Sociological Review*, N° 50.

- Bourguignon, F. y Morrison, C. 1998 "Inequality and development: the role of dualism" en *Journal of Development Economics*, Vol. 57.
- Bourguignon, F. y Verdier, T. 1997 "Oligarchy, democracy, inequality, and growth" en *Journal of Development Economics*, N° 62.
- Chenery, H.; Ahluwalia, M.; Bell, C.; Duloy, J. y Jolly, R. 1974 *Redistribution with growth* (Nueva York: Oxford University Press).
- Chong, W. 2001 "Inequality, democracy and persistence. Is there a political Kuznets curve?", Inter-American Development Bank, Working Paper N° 445.
- Clarke, G. 1995 "More evidence on income distribution and growth" en *Journal of Development Economics*, Vol. 47.
- Dahan, M. y Tsiddon, D. 1998 "Demographic transition, income distribution and economic growth" en *Journal of Economic Growth*, N° 3, marzo.
- De Gregorio, J. y Lee, J.W. 2000 "Economic growth in Latin America: sources and prospects", Global Development Network, mimeo.
- De Janvry, A. y Saudolet, E. 2000 "Growth, poverty and inequality in Latin America: a causal analysis, 1970-1994" en *Review of Income and Wealth*, Serie 46, N° 3.
- Deininger, K. y Squire, L. 1996 "A new data set measuring income inequality" en *World Bank Economic Review*, N° 10.
- Deininger, K. y Squire, L. 1998 "New ways of looking at old issues: inequality and growth" en *Journal of Development Economics*, Vol. 57.
- Easterly, W. 2001 "Middle class consensus and economic growth" en *Journal of Economic Growth*, N° 6.
- Ferreira, F. 1999 "Inequality and economic performance. A brief overview to theories of growth and distribution", World Bank Poverty Net. En <[www.worldbank.org/poverty/inequal/index.htm](http://www.worldbank.org/poverty/inequal/index.htm)>.
- Fields, G. 2001 *Distribution and development* (Nueva York/Cambridge/Londres: The MIT Press/Russell Sage Foundation).
- Fields, G. y Jakubson, G. 1994 *New evidence on the Kuznets curve* (Nueva York: Cornell University Press).
- Fishlow, A. 1995 "Inequality, poverty and growth: where do we stand?", Annual World Bank Conference on Development Economics, The World Bank, mimeo.

- Forbes, K. 2000 "A reassessment of the relationship between inequality and growth" en *The American Economic Review*, Vol. 90, N° 4.
- Galor, O. y Weil, N. 1996 "The gender gap: fertility and growth" en *The American Economic Review*, Vol. 86, N° 3.
- Galor, O. y Zeira, J. 1993 "Income distribution and macroeconomics" en *Review of Economic Studies*, N° 60.
- García, F. y Furquim, L. 2001 "Inequality and economic growth in Latin America", Conferencia Old and New Growth Theories: an Assessment, Pisa, octubre, mimeo.
- García, F.; Furquim, L. y Bandeira, A. 2003 "Economic reforms, inequality and growth in Latin America", mimeo.
- Gargarella, R. 1999 *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política* (Barcelona: Paidós).
- Gasparini, L. 2003 "Different lives: inequality in Latin America and the Caribbean" en *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with history?* (Washington DC: The World Bank).
- Iglesias, E. 1998 "Income distribution and sustainable growth: Latin American perspective" en Tanzi, Vito y Chu, Ke-Young (eds.) *Income distribution and high quality growth* (Cambridge/Londres: MIT Press).
- Jha, S. 1996 "The Kuznets curve: a reassessment" en *World Development*, Vol. 24, N° 4.
- Judson, R. y Owen, A.L. 1996 "Estimating dynamic panel data models: a practical guide for macroeconomists" en *Finance and Economics Discussion Series, 1997-3* (Washington DC: Federal Reserve Board).
- Justino, P.; Litchfield, J. y Whitehead, L. 2003 "The impact of inequality in Latin America", University of Sussex, Working Paper N° 21.
- Kaldor, N. 1956 "Alternative theories of distribution" en *Review of Economic Studies*, N° 23.
- Keefer, P. y Knack, S. 1997 "Polarization, politics and property rights. Links between inequality and growth", mimeo.
- Kuznets, S. 1955 "Economic growth and income inequality" en *American Economic Review*, N° 45.
- Lenski, G. 1966 *Power and privilege: a theory of social stratification* (Nueva York: McGraw Hill).

- Levine, R. y Renelt, D. 1992 "A sensitivity analysis of cross-country regressions" en *American Economic Review*, Vol. 82, N° 4.
- Lewis, W. 1954 "Economic development with unlimited supplies of labour" en *Manchester School*, N° 22.
- Li, Hongyi y Zou, Heng-Fu 1998 "Income inequality is not harmful for growth: theory and evidence" en *Review of Development Economics*, Vol. 2, N° 3.
- Loayza, N.; Fajnzylber, F. y Calderón, C. 2002 *Economic growth in Latin America and the Caribbean: stylized facts, explanations and forecasts* (Washington DC: World Bank).
- Londoño, J. y Székely, M. 1997 "Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995", Inter-American Development Bank, Working Paper N° 357.
- Meltzer, S. y Richard, S. 1981 "A rational theory of the size of government" en *Journal of Political Economy*, N° 89.
- Morand, O. 1999 "Endogenous fertility, income distribution and growth" en *Journal of Economic Growth*, N° 4.
- Morley, S. 2000 "Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, N° 71.
- Muñoz, O. 1979 "Distribución del ingreso en América Latina", Colección Estudios CIEPLAN.
- Murphy, K.; Shleifer, A. y Vishny, R. 1989 "Income distribution, market size and industrialization" en *Quarterly Journal of Economics*, N° 104.
- Nozick, R. 1974 *Anarchy, State and utopia* (Nueva York: Basic Books).
- Perotti, R. 1996 "Growth, income distribution and democracy: what the data say?" en *Journal of Economic Growth*, Vol. 1, N° 2.
- Persson, T. y Tabellini, G. 1994 "Is inequality harmful for growth?" en *American Economic Review*, Vol. 84, N° 3.
- PNUD (2003) "Informe Nacional de Desarrollo Humano", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia.
- Porter, A. y Hoffman, K. 2003 "Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal" en *Políticas Sociales* (Santiago de Chile) N° 68.

- Prebisch, R. 1970 *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Psacharopoulos, G.; Morley, S.; Fiszbein, A.; Lee, H. y Wood, B. 1993 *Poverty and income distribution in Latin America: the story of the 1980s* (Washington DC: World Bank).
- Ravallion, M. 1995 "Growth and poverty: evidence for developing countries in the 1980s" en *Economic Letters*, N° 48.
- Ravallion, M. y Chen, S. 1997 "What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty?" en *World Bank Economic Review*, Vol. 11, N° 2.
- Rawls, J. 1971 *A theory of justice* (Cambridge: Harvard University Press).
- Rodrik, D. 1999 "Where did all the growth go? External shocks, social conflict and growth collapses" en *Journal of Economic Growth*, N° 4.
- Rodrik, D. 2001 "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?" en *Revista de la CEPAL*, N° 73.
- Saint Paul, G. y Verdier, T. 1993 "Education, democracy and growth" en *Journal of Development Economics*, Vol. 42, N° 2.
- Saint Paul, G. y Verdier, T. 1996 "Inequality, redistribution and growth: a challenge to the conventional political economy approach" en *European Economic Review*, N° 40.
- Sen, A. 1996 *On economic inequality* (Oxford: Clarendon Press).
- Sen, A. 2000 "Social justice and the distribution of income" en *Handbook of income distribution* (North Holland) Vol. 1.
- Székely, M. y Hilgert, M. 1999 "The 1990s in Latin America: another decade of persistent inequality", Inter-American Development Bank, Working Paper N° 410.
- Székely, M. y Londoño, J. 1998 *Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa* (Madrid: BID/ Pensamiento Iberoamericano).
- You, J. 1994 "Macroeconomic structure, endogenous technical progress and growth" en *Cambridge Journal of Economics*, N° 18.



Natacha Morales Escoffier\*

# **UN ROMPECABEZAS NO RESUELTO**

## **LA ESTRATEGIA BOLIVIANA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EL ROL DEL ESTADO\*\***

### **INTRODUCCIÓN**

La economía, la cultura, la política y las relaciones sociales forman parte, según los neoinstitucionalistas, de un entramado institucional de reglas y normas de juego donde hay ganadores y perdedores, donde unos deciden quiénes entran y quiénes salen del juego mientras que otros son simples espectadores. Desde esta perspectiva, la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) es una institución que establece las normas e interrelaciones entre organizaciones y actores sociales. La razón principal que cohesiona el juego es la existencia de un consenso entre el Estado boliviano y las agencias de financiamiento, en el que reducir la pobreza constituye la quintaesencia para el desarrollo económico y social.

Dicho consenso surgió a fines de la década del noventa, cuando los organismos internacionales establecieron una política de selección entre los países más pobres y altamente endeudados para que se les condone

\* M.A. en Economía del Desarrollo, Instituto de Estudios Sociales de La Haya, Holanda.

\*\* Deseo agradecer al Centro de Estudios Laborales y Agrarios (CEDLA), institución que avaló mi candidatura, a CIESS-ECONOMETRICA, por proporcionarme información estadística, y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Bolivia por facilitarme la encuesta ECP-01. También agradezco muy profundamente al profesor Fernando Lizárraga.



la deuda externa contraída desde la década del ochenta. Bolivia se encuentra entre los 41 países HIPC –por su sigla en inglés, Heavily Indebted Poor Countries– y es considerada como un país merecedor del alivio de la deuda. Deberá, por lo tanto, utilizar los recursos que destina al pago de la deuda externa para una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP).

En 1999, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) determinaron en su reunión anual que las ERP debían tener tres características básicas: estas debían prepararse en un acuerdo tripartito entre el gobierno, el BM y el FMI; debía lograrse un consenso entre el gobierno y la sociedad civil, para el cual se emplearía un esquema participativo (*participatory approach*); y los gobiernos debían hacerse responsables de la elaboración (*national ownership*).

En el presente estudio, se utiliza a la EBRP como instrumento para discutir el rol del Estado en la reducción de la pobreza en Bolivia, desde el gobierno central hasta los municipales. Dos son las preguntas centrales: ¿es viable la EBRP en su implementación? y ¿cuál es el rol que juega el Estado en la lucha contra la pobreza?

El objetivo central consiste en analizar la viabilidad de la EBRP en tres ámbitos: desde su concepción y relación con las agencias de financiamiento; a nivel de los gobiernos municipales; y en lo relativo a las fallas institucionales endógenas y exógenas a su propio diseño.

Uno de los temas más debatidos en la elaboración de la EBRP fue la introducción del *esquema participativo* como un nuevo enfoque complementario al modelo ortodoxo. La idea de las agencias de financiamiento internacional al introducir este esquema era asegurar que los recursos adicionales de los cuales dispondrían los países se canalizaran exclusivamente hacia el alivio de la pobreza. Era necesario partir de una consulta a los pobres y a la sociedad civil en general sobre cuáles eran las acciones para que los bolivianos pudieran salir de la pobreza. Se pretendía crear mecanismos de participación y fortalecimiento de la democracia con el objetivo último de que los ciudadanos se involucraran en la vigilancia y seguimiento del nuevo flujo de recursos económicos. Para cumplir con este nuevo esquema, el gobierno organizó el Diálogo Nacional 2000. La versión oficial afirmó que los resultados del Diálogo se utilizaron como insumos para la elaboración de la EBRP. Sin embargo, la encuesta de capacidades políticas (ECP-01/PNUD) reportó que el 70% de la población que estaba informada sobre el Diálogo consideró que este había sido un engaño, porque sólo sirvió para que el gobierno cumpliera con los organismos internacionales<sup>1</sup>. Este aspecto entra en contradicción con el acuerdo de *ownership*, por el que supuestamente el

---

<sup>1</sup> Se trata de cálculos propios en base a la Encuesta de Condiciones Políticas realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2001 (ECP-01/PNUD).

gobierno se *apropiaría* de la EBRP. En tales circunstancias, el *ownership* caracteriza a un grupo pequeño de personas que giran alrededor de la EBRP pero que no representan a la mayoría de la población.

El problema de la EBRP no sólo radica en el Diálogo Nacional ni en la ausencia de una *apropiación* efectiva, sino también en la concepción misma de la Estrategia. A raíz del fracaso del modelo neoliberal, con tasas de crecimiento per cápita igual a cero en los países pobres de África, América Latina y Asia entre 1980 y 1998 (Easterly, 2003: 8), la respuesta de las agencias de financiamiento ha sido la de señalar la ausencia de instituciones sólidas que permitan entornos favorables para el buen funcionamiento del mercado. A mediados de la década del noventa, los economistas neoclásicos, y en especial el BM y el FMI, hicieron una revisión del Consenso de Washington y añadieron al objetivo de crecimiento y competitividad ciertas consideraciones sobre el bienestar social, la equidad, el desarrollo humano, el capital social (Brito, 2003: 253) y la idea del *buen gobierno*, generando entornos favorables, con buenas instituciones, para el correcto funcionamiento del mercado y la sustentabilidad del sistema a largo plazo.

Los gobiernos bolivianos fueron los mejores alumnos en la implementación de todas las recetas de las agencias de financiamiento para garantizar un Estado liberal guiado por la “mano invisible” del mercado durante dieciocho años de ajuste estructural. Como resultado, las tasas de crecimiento registradas en el modelo neoliberal alcanzaron apenas el 3,2% en promedio durante el período 1985-2002.

El documento oficial de la EBRP sostiene:

Después de dieciocho años de democracia y quince años de reformas estructurales, Bolivia ha logrado importantes avances para consolidar la institucionalidad y la estabilidad económica [...] El crecimiento impulsado desde fines de los ochenta no logró revertir la tendencia del desarrollo basado en la explotación de recursos naturales, no fortaleció la competitividad y tuvo un escaso impacto sobre la diversificación de las exportaciones [...] La EBRP se establece sobre un contexto de equilibrio macroeconómico que determina que las acciones definidas en la Estrategia no vulneran las políticas fiscales, monetarias, comerciales y financieras del Programa Económico Boliviano (PEB) y se asume la profundización de las reformas estructurales para estimular el crecimiento (Gobierno Nacional de la República de Bolivia, 2001b: 169).

Se afirma que las reformas económicas no han tenido los resultados esperados, y sin embargo se propone “profundizar” las mismas refor-

mas estructurales del pasado. El origen de ello se encuentra en que otro requisito fundamental para acceder a la condonación de la deuda era que las ERP debían estar alineadas con el Consenso de Washington, con énfasis en la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico. En general, los documentos ERP son muy similares a los Programas de Ajuste Estructural. Un estudio que ha comparado las ERP para Bolivia, Burkina Faso, Mauritania, Tanzania y Uganda concluye que todas son las mismas en sus principios básicos (WEED, 2003: 5). De los 41 países HIPC, 38 han aplicado las reformas estructurales y 21 tuvieron tasas de crecimiento negativas durante los últimos treinta años (Powell, 2000: 137).

En la EBRP existen muchos mecanismos y actores sociales cuyos roles no están bien definidos, así como procesos administrativos demasiado complejos que no garantizan el funcionamiento de las reglas ni estimulan la cooperación y la confianza social. Asimismo, hay esquemas ineficientes y altos costos de transacción que ponen en evidencia muchas debilidades del Estado boliviano.

La *formulación* y la *planificación* fueron elaboradas por el gobierno central y las agencias de financiamiento, y la *ejecución* está en manos de los gobiernos municipales. Desde 1994, se promueve el desarrollo local a partir de una nueva reorganización territorial por la que se crean 314 municipios (Ley de Participación Popular de 1994 y Ley de Descentralización Administrativa de 1995). A partir de este cambio, emergieron nuevos actores como los Comités de Vigilancia –conformados por las Juntas Vecinales y las Organizaciones Territoriales de Base (OTB)–, los cuales participan, elaboran planes, hacen vigilancia y exigen rendición de cuentas en sus municipios. Tal esquema fue concebido para que los municipios se constituyan en focos descentralizados que impulsan el desarrollo, para que las propias poblaciones sean dueñas de su desarrollo y maximicen su potencial en un esquema participativo.

La EBRP fue diseñada para ejecutarse a nivel municipal. En 2001, el nivel promedio de ejecución de los recursos HIPC-II<sup>2</sup> fue del 55,5%, en tanto que el 84% de los municipios no cubría sus necesidades básicas (agua potable, luz, alcantarillado, etc). La EBRP tiene como virtud un carácter redistributivo, al otorgar mayores recursos a los municipios más pobres. Sin embargo, es preocupante la debilidad institucional que enfrentan los gobiernos municipales para implementar proyectos y ejecutar los nuevos recursos.

---

2 En 1997, en el primer intento de elaborar la EBRP, se negociaron recursos HIPC-I. Ello no obtuvo los resultados esperados, por lo que se reelaboró la EBRP con el Diálogo 2000, y los mismos recursos pasaron a denominarse HIPC-II. En el resto de esta investigación se hará referencia a los recursos HIPC-II.

El presente estudio consta de diversas partes. En el primer apartado se introducen los principales conceptos y críticas de la Nueva Economía Institucional (NEI) a la teoría neoclásica. Se exponen, además, las implicaciones prácticas de la teoría institucional, tales como el buen gobierno, el capital social y la planificación participativa, y se realizan algunas apreciaciones en base a las limitaciones y contradicciones de la NEI.

El segundo apartado presenta un análisis crítico de la EBRP desde sus orígenes y principios, la implementación del Diálogo Nacional y la forma de asignación de recursos. En el tercero se desciende al nivel local, discutiendo el potencial de implementación de los gobiernos municipales y su rol con la introducción de la EBRP; se pone énfasis en el estudio de las debilidades municipales exógenas a la EBRP y las partes asociadas a su propio diseño. El cuarto apartado profundiza el análisis sobre la “planificación participativa”, apuntando principalmente a responder qué sucedería si el esquema participativo de la EBRP fuera efectivamente incorporado a nivel municipal. Finalmente, en las conclusiones se argumenta que existe una brecha entre la intención y la realidad, que la multiplicidad de actores, el esquema del *ownership* y la débil relación entre niveles del Estado refuerzan mucho más la tendencia minimizadora del rol del Estado en la reducción de la pobreza<sup>3</sup>.

### **LA NUEVA TEORÍA INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO**

El análisis se sustenta en la teoría de la NEI, que constituye un nuevo paradigma del pensamiento económico que se basa en la teoría neoclásica pero que, al mismo tiempo, deconstruye muchos de sus supuestos básicos colocando el énfasis en las relaciones entre organizaciones y actores sociales, en las que los costos de transacción, los derechos de propiedad y la asimetría de información modifican las reglas de juego y tienen impactos diferenciados en los actores.

La NEI emerge con más fuerza a raíz de los programas de ajuste estructural empleados en los países en desarrollo. Esta nueva teoría va más allá del análisis económico y abarca lo político, lo social y lo cultural. Para la NEI, las instituciones se definen como reglas formales e informales, como las constituciones y normas

---

<sup>3</sup> A lo largo de la investigación se utilizan datos de las siguientes fuentes: Municipios y Demandas Municipales 2000, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Ministerio de la Presidencia; Estadísticas Socioeconómicas Municipales, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular; Gastos-Ingresos HIPC, Unidad de Programación Fiscal (UPF), Ministerio de Hacienda; Encuesta de Capacidades Políticas ECP-01, 2001, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Bolivia.

establecidas socialmente. Se trata de las reglas de juego de la sociedad que no pueden verse ni medirse (North, 1999: 54). Dentro de todo el análisis de la NEI, en general, “se han hecho grandes avances en la explicación sobre los factores determinantes y los efectos de las instituciones a nivel microeconómico, así como las variaciones de las tasas de crecimiento entre los países, [pero] se ha progresado mucho menos en explicar las relaciones entre las instituciones y el crecimiento económico” (Campos y Nugent, 1998: 9). En la literatura, tampoco se ha avanzado en explicar las instituciones de lo central a lo local, y mucho menos en integrar el análisis con políticas públicas.

### **INSTITUCIONES Y DESARROLLO**

La NEI del desarrollo constituye una corriente muy influyente del pensamiento económico que lleva a los economistas a sumergirse en otras áreas de las ciencias sociales, la teoría política y el derecho económico, para analizar la interrelación de los actores, así como las reglas y normas del juego.

En la práctica, durante la década del noventa se observó que, si bien muchos países habían logrado una estabilidad económica, reflejada en bajas tasas de inflación y déficits fiscales moderados, esta no había sido suficiente para garantizar altas tasas de crecimiento. En este contexto, la NEI plantea que la clave para lograr el crecimiento económico y social sostenible no radica solamente en la aplicación de medidas macroeconómicas universales, sino que es necesario reelaborar las instituciones según el contexto dado.

Las instituciones no se refieren a un lugar físico. North (1999: 107) define las instituciones como las reglas de juego de la sociedad que no pueden verse, sentirse y ni siquiera medirse. Las reglas de juego no sólo explican el comportamiento de las instituciones, sino que también establecen roles a los jugadores, determinan quiénes participan y quiénes no, cómo se asciende, se entra y se sale del juego. Las instituciones abarcan organizaciones como la familia, la empresa y el Estado, incluyendo sus reglas y normas que contribuyen a que las organizaciones funcionen (IIG, 2003: 10). Las diferencias entre instituciones pueden explicar en cierta medida por qué la misma política aplicada en dos países diferentes tiene resultados distintos. North (1999: 36) describe dos tipos de instituciones, las formales y las informales. Las instituciones formales son las leyes vigentes y las informales son las pautas de comportamiento interiorizadas, que pueden cambiar según las leyes y actitudes de la gente.

Si bien la teoría económica neoinstitucionalista es una extensión de la teoría clásica, al mismo tiempo surge como una crítica a la teoría

neoclásica que se muestra insensible al componente social de la economía. De acuerdo con el criterio de North (IIG, 2003: 6-9), podemos mencionar lo siguiente.

- Los neoinstitucionalistas ven la economía como un proceso histórico en el que existen intereses colectivos representados por “la nación”. Entonces, el Estado constituye la institución intermedia entre los individuos y la nación.
- Los neoinstitucionalistas critican el concepto de “equilibrio general” y otorgan mayor relevancia económica a las costumbres, las leyes y el estudio de los ciclos económicos.
- Critican la idea de los neoclásicos de maximizar beneficios sujetos a una racionalidad económica. Argumentan que la racionalidad tiene ciertos límites, como la pertenencia de individuos a ciertas organizaciones sociales, desde niveles locales hasta el sentido de pertenencia a un país.
- Afirman que la racionalidad de los individuos es imperfecta, debido a la falta de información del mercado. Por el lado de la maximización de beneficios, se argumenta que la conducta maximizadora puede modificarse por las “estructuras de gobernabilidad”. Las reglas dan estabilidad al orden político-institucional y pueden limitar la conducta de los agentes a través de sanciones legales, es decir, “son asignaciones de los derechos de propiedad que establecen los incentivos y la seguridad necesaria para la actividad económica” (IIG, 2003: 6).
- Critican el supuesto de “mercados perfectos” argumentando que existen “contratos incompletos”, en los que los agentes no siempre tienen una conducta honesta frente al mercado. Ello da lugar a que las transacciones se produzcan en el marco de una “confianza limitada”. También sostienen que existen grupos de presión que pueden cambiar las reglas de un mercado transparente y que dichos grupos pueden intentar imponer su criterio por encima de la competencia del mercado.
- Los neoclásicos asumen costos de transacción (CT) igual a cero, y sólo bajo este supuesto los contratos pueden ser “completos”. Las instituciones determinan los costos que en una sociedad resultan de hacer transacciones o intercambios. Sólo cuando CT es igual a cero no existe necesidad de tener instituciones. Para los neoinstitucionalistas, los costos de transacción son el *esfuerzo económico* de los agentes para intervenir en el sistema de transacciones. North define tres tipos de CT: costos de información;

costos de negociación y decisión; y costos de vigilancia y ejecución, que representan la garantía necesaria para imponer el cumplimiento de contratos.

- Los institucionalistas argumentan que, desde el momento en que existen costos de transacción, los derechos de propiedad cambian. En otras palabras, enviar a los niños a la escuela –por ejemplo– representa no sólo una compra de un servicio en el que los niños adquieren conocimientos nuevos, habilidades, destrezas, etc., sino que también representa un costo para adquirir este servicio: los padres deben hacer fila para inscribir a sus hijos, programar su tiempo para comprar útiles escolares, asistir a las reuniones de padres de familia, etcétera.
- En toda actividad productiva resulta determinante el rol de los factores que permiten la operatividad del mercado, y estos afectan la distribución de ingresos desde el momento en que los costos de transacción son asumidos por una de las partes en forma desproporcionada.
- Los derechos de propiedad establecen cuál es el propietario legal de los recursos y especifican la forma en que pueden utilizarse; la posibilidad de negociar depende de cómo se asignan los derechos de propiedad. Para los neoinstitucionalistas, desde los derechos de propiedad emergen las instituciones sociales, económicas y políticas que regulan la posición de los actores frente a la actividad económica. Las transacciones económicas son transferencias de derechos de propiedad.
- El objetivo de los contratos es prever acciones futuras que puedan afectar las transacciones. Los contratos son completos cuando se tiene toda la información. En la realidad, la información es limitada, por lo que los contratos son incompletos. Cuando los actores elaboran contratos económicos existe en el mercado asimetría *de información*. Esto se refiere a que los niveles de información de los agentes pueden ser muy diferentes al momento de firmar contratos. Por ejemplo, en los servicios médicos, los doctores saben más sobre la calidad de su servicio que el paciente; los maestros de escuela saben más sobre la calidad y contenido de la enseñanza que el director de la escuela y los padres de familia. No sólo un agente sabe más que el otro, sino que también desea mantener dicha información, y para maximizar su bienestar este agente puede mentir, robar o hacer trampa cuando el pago del intercambio es mayor al valor de la mejor “alternativa” disponible para el agente (North, 1999: 34).

- La manera en que se efectúan los costos de transacción, los derechos de propiedad y los contratos forma el conjunto de instituciones, del cual depende la estructura de incentivos de la interacción humana. Por lo tanto, según los neoinstitucionalistas, el desarrollo institucional depende del *sistema de incentivos*.

### **DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: BUEN GOBIERNO, CAPITAL SOCIAL Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA**

Durante la década del noventa, una de las reformas fundamentales fue la del Estado, con la cual se pretendía crear entornos favorables para el buen desempeño económico y para garantizar la gobernabilidad. Si bien las nuevas instituciones podían ayudar a reducir los costos de transacción, no era suficiente tener normas y reglas de juego claras. Se requería además una base sólida, que hiciera que la acción colectiva sustentara tales instituciones. Esto es lo que se denominó *capital social*. En otras palabras, las instituciones establecen las normas y reglas de juego. La interrelación Estado-sociedad civil-mercado responde a estas reglas y el capital social es el “pegamento” que une estos elementos. El fin último es que dicho sistema se encuentre tan bien articulado que permita entornos favorables para el buen funcionamiento del mercado. A este objetivo, las agencias de financiamiento lo han denominado *buen gobierno*.

Para el BM, la agenda del *buen gobierno* se refiere a las relaciones que permiten establecer entornos favorables para el mercado, con derechos de propiedad estables, contratos ejecutables, altos niveles de transparencia y bajos niveles de corrupción. Al mismo tiempo, dicha agenda incluye también la promoción del orden y la disciplina para administrar los recursos del país (Collingwood, 2003: 7).

El buen gobierno y el capital social tienen una aproximación conceptual muy estrecha. Las características de la organización social, tales como las redes, las normas y la confianza social que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo, son lo que Putnam (1995: 67) define como el capital social. La OECD describe el capital social como las redes junto con normas, valores y opiniones compartidas que facilitan la cooperación dentro y entre grupos (Portela y Neira, 2003: 93).

Si bien se extiende el rol de las instituciones hacia el rol de los actores, el objetivo central de este esquema es asegurar el acceso a los mercados para garantizar el avance económico de los estratos más pobres. En palabras del BM:

Una de las características definitorias de ser pobre es la falta de conexiones con la economía formal, incluido el acceso a



los recursos materiales e informáticos. El capital social de los pobres se deriva primordialmente de la familia y de los vecinos, y puede servir como una red de seguridad cotidiana e importante, pero el capital social de los ricos les permite promover sus intereses. Ayudar a los pobres a trascender sus redes de seguridad a fin de que puedan tener acceso a recursos adicionales es uno de los desafíos del desarrollo económico (BM, 2003).

Varios estudios demuestran que el capital social es un factor crítico para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible. Un estudio de caso para Italia revela que, mientras mayor es el stock de capital, mayor es la gobernabilidad y, por ende, el capital social sería un factor causal que explicaría el crecimiento económico y la eficiencia institucional (ver Wong Kwok-Fu, 2001: 3). Otro estudio, sobre España, demuestra que existe una influencia positiva y estadísticamente significativa del capital social en la tasa de crecimiento del producto (ver Portela y Neira, 2003: 96). No solamente el capital social puede generar crecimiento, sino que también se produce una relación recíproca entre Estado-sociedad civil. La formación de relaciones dentro y entre comunidades y la capacidad de varios grupos sociales para actuar en su propio interés dependen crucialmente del apoyo (o la falta de él) que reciban del Estado y del sector privado. De la misma manera, el Estado depende de la estabilidad social y el apoyo popular.

Para el BM, “el desarrollo económico y social prospera cuando los representantes del Estado, del sector empresarial y de la sociedad civil crean foros a través de los cuales pueden identificar y alcanzar metas comunes” (BM, 2003). Tal esquema no solamente introduce una versión revisada en la política económica, sino que también otorga el rol principal del desarrollo a los gobiernos locales. En la práctica, estos son los principales actores del esquema participativo, puesto que los ciudadanos se encuentran más cerca de los gobiernos locales y, así, el proceso participativo debería ser más auténtico cuando los ciudadanos asumen mayores responsabilidades en el control, vigilancia y rendición de cuentas. La profundización de este proceso, según Brito, lleva a un verdadero *buen gobierno*, que comienza a desarrollarse a partir de reflexiones sobre los “mecanismos que permitirían a las sociedades superar el nudo crítico del modelo capitalista de Estado y sus consecuencias en las formas de integración centralizadas” (Brito, 2003: 261). El sistema descentralizado abre más posibilidades de acceso a la información, ampliando vías de solución y un uso más eficiente de los recursos.

## LIMITACIONES Y CONTRADICCIONES DE LA NEI

Los neoinstitucionalistas confían en las instituciones porque consideran que, cuando estas funcionan, puede existir cooperación y es posible arribar a un consenso. Uno de los aspectos más relevantes de la crítica neoinstitucionalista es la ruptura del supuesto de “racionalidad económica”. Desde el momento en que las personas pertenecen a grupos sociales, la conducta no siempre es racional, puesto que, si bien las instituciones pueden estimular la eficiencia, también pueden estar orientadas de manera tal que sólo beneficien los intereses de ciertos grupos. Entonces, la dinámica con que ocurren los cambios sociales puede estar restringida por la resistencia activa de grupos de interés, lo que podría suceder cuando los cambios hacia una mayor igualdad dan lugar a una menor eficiencia. Por otro lado, los grupos de interés pueden impedir la asignación eficiente de recursos, siempre que el cambio les signifique una pérdida.

Podría ocurrir que los sectores que tienen mayor poder bloqueen la implementación del cambio que beneficiaría a toda la sociedad, porque no están dispuestos a pagar los costos inherentes al proceso de cambio. En este sentido, el análisis institucional no puede desprenderse de factores políticos. Campos y Nugent (1998: 63) recalcan la importancia de tomar en cuenta la distribución del poder en la sociedad y el impacto del sistema político en la estructura y el comportamiento de las instituciones.

Por otro lado, participación y capital social van de la mano. Desde esta perspectiva, los estratos más pobres deberían participar en los procesos de planificación, control y vigilancia, pero, en contextos donde ni el mercado ni el Estado aportan recursos ni nuevas oportunidades, la participación excesiva puede constituirse en una amenaza. El capital social constituiría formas de resistencia de los grupos y/o redes sociales a las consecuencias adversas del modelo capitalista. Así, la ausencia de un *buen gobierno* puede estar simplemente asociada al malestar social que produce la alta desigualdad de ingresos.

Bordieu (citado en Wong Kwok-Fu, 2001: 5) se cuestiona cómo el capital social puede convertirse en capital económico, y cómo este puede beneficiar a los pobres. Es importante reflexionar sobre hasta qué punto la participación beneficiará a los estratos más pobres. Además, al introducir los conceptos de capital social y buen gobierno, parece asumirse que antes no existieron redes sociales o comportamientos de confianza y solidaridad.

Así, la aplicación de las reformas estructurales –al dejar que la economía sea guiada por una mano invisible– apunta a maximizar beneficios y minimizar costos, y ello entra en contradicción con lo que se pretende introducir con los conceptos de confianza, solidaridad y

consensos. En un proceso participativo en el que se involucran actores sociales de distintos grupos, idiomas, cultura y niveles educativos, los costos de transacción pueden ser muy altos. Se entra así en una dicotomía: para ser eficientes, sería necesario disminuir el número de transacciones; pero, si es prioritario preservar la democracia, no importa cuántas transacciones se realicen con tal de que los acuerdos y políticas se lleven a cabo en forma consensuada, siempre y cuando se preserve el modelo de mercado.

A pesar de que la NEI plantea un nuevo enfoque, Collingwood (2003) recalca que, en el fondo, la filosofía de las agencias de financiamiento internacional sigue siendo la de las políticas neoliberales. La agenda del *buen gobierno* está centrada en el mercado en vez de en el Estado, y la preocupación por este último radica sólo en la eficiencia y no en un sistema económico equitativo y legítimo en su estructura de poder (ver Collingwood, 2003: 26). Bajo la perspectiva del BM, el capital social sería bueno cuando los actores tanto de oferta y de demanda participan en el proceso en forma “consensuada”, es decir, cuando todos están “de acuerdo”. Además, la filosofía del BM, al estar centrada en el mercado, trae implícito el supuesto de que la suma del bienestar individual es igual al bienestar común. No obstante, en la práctica, los intereses individuales no representan forzosamente los intereses colectivos.

Por otro lado, cualquier política económica o cambio en la estructura económica requiere que las transformaciones propuestas sean toleradas por los arreglos institucionales y, además, considerar si estos cambios sobrepasan las reglas de juego (IIG, 2003: 14). El pensamiento, la cultura, la forma de ver el mundo no son variables predecibles, ni dependen de un *sistema de incentivos* en el que se maximizan beneficios.

El enfoque hasta aquí revisado permite, teóricamente, comprender por qué el modelo de mercado en la práctica puede haber fracasado, y cómo este puede ser sobrellevado con un capital social fundamentado en la participación activa de la sociedad civil. La EBRP es un buen instrumento para ingresar a una discusión más real.

### **CONTEXTUALIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA EBRP**

En el presente estudio, la EBRP es considerada como un instrumento coyuntural que permite visualizar las relaciones interinstitucionales entre actores sociales, así como comprender en mejor medida el rol del Estado, desde el nivel central hasta el local. La EBRP se introduce en el Estado boliviano como una nueva institución que intenta ajustarse a un enfoque participativo. Existen muchas contradicciones, no sólo en la forma en que ha sido elaborada, sino también en su instrumentación. Se trata de un contrato incompleto, dado que no están bien establecidos

los derechos de propiedad, lo cual afecta las interrelaciones entre actores sociales y organizaciones, poniendo en riesgo las predicciones sobre los impactos de reducción de la pobreza a futuro. Esta sección presenta un análisis crítico de la EBRP, desde sus orígenes y principios, y de la implementación del Diálogo Nacional.

### **ORÍGENES Y PRINCIPIOS**

La crisis de la deuda de los años ochenta en América Latina generó una serie de problemas económicos y sociales que han llevado a reformular el modelo de desarrollo estatista. Se planteó la necesidad de cambiar el rol del Estado y establecer un nuevo modelo que garantizara la estabilidad económica y crecimiento sostenido, para lo cual se adoptaron una serie de reformas de corte neoliberal.

Los principales argumentos para tales medidas fueron la alta deuda externa que contrajeron los gobiernos de los países latinoamericanos durante los años setenta y la ineficiencia estatal. Se alegaba que el Estado subvencionaba empresas que no eran competitivas y además eran ineficientes. Como resultado, se pretendía, y aún se pretende, lograr altas tasas de crecimiento con empresas eficientes y competitivas. La idea consiste en que el Estado participe lo menos posible en el mercado, y el papel fundamental del desarrollo se le otorga al sector privado, que está encargado de impulsar el crecimiento a través de mayores inversiones, mayor producción, más empleos, mejores salarios, mejor tecnología y mejores condiciones de vida para el conjunto de la población.

Los resultados de este modelo no han sido para nada exitosos. William Easterly (2003: 8) ha estimado que entre 1980 y 1998 la tasa de crecimiento per cápita fue cero en los países pobres de África, América Latina y Asia. Además, no existe evidencia de la relación positiva entre el ajuste estructural y el crecimiento, y mucho menos en la reducción de la pobreza. En Bolivia, durante los primeros diez años de vigencia del modelo de libre mercado, las tasas de crecimiento promedio del PIB fueron del 3,2%, y en los últimos cuatro años continuaron decreciendo a tasas promedio del 1,5%. Tales tasas de crecimiento son muy inferiores a las que se registraron, en promedio, en los años setenta. Durante la vigencia del modelo capitalista de Estado, la tasa de crecimiento del PIB fue del 5,6% promedio.

En relación con los esfuerzos de cambio en las políticas económicas y la velocidad con que se han aplicado las reformas, Bolivia es uno de los países de América Latina que ha seguido al pie de la letra todas las recomendaciones de los organismos internacionales. A partir de 1985, se inició un proceso de reformas en dos etapas, que estaban sujetas a la condonación de la deuda externa, es decir, se renegociaba la deuda externa sólo si se aplicaba un modelo de libre mercado con todas sus reformas estructurales adyacentes.

La primera ola de reformas consistía, básicamente, en estabilizar la inflación y reducir el déficit fiscal. Una de las herramientas para tales reformas fue la aplicación del Decreto 21060, que estableció un nuevo rol para el Estado y abrió el espacio para la libre operación de las fuerzas del mercado. La segunda ola de reformas comenzó a principios de los noventa, con la privatización de las empresas públicas y reformas institucionales como la Participación Popular y la Descentralización Administrativa. Así, el Estado dejó de tener un rol de generador de empleos y se limitó a formular políticas tendientes a mejorar la infraestructura, la salud, la educación y la regulación en ciertas áreas específicas (ver Morales Escofier, 1999: 18). Esta segunda ola de reformas surgió a partir de la revisión del Consenso de Washington, por la que al objetivo de crecimiento y competitividad se agrega el de desarrollo humano, capital social y equidad, para garantizar el funcionamiento del sistema en el largo plazo.

Si bien emerge un discurso consensuado de los organismos multilaterales y bilaterales sobre el “bienestar social”, después de la crisis de los años ochenta muchos países pobres quedaron todavía altamente endeudados y debieron asignar gran parte de su presupuesto al pago de la deuda. Durante los noventa, la Iglesia Católica y las ONG presionaron para que se aliviara la deuda a los países pobres y deudores, puesto que la crisis financiera global de los ochenta fue resuelta para los acreedores, pero no para muchos de los deudores (Edwards, 2001: 2). Es así que, llegando al segundo milenio, hay 41 países altamente endeudados, de los cuales 38 son países de bajos ingresos, y 21 de estos tuvieron tasas negativas de crecimiento en los últimos treinta años. A fines de 1999, se identificaron 22 de 41 HIPC, definidos como países pobres y altamente endeudados (ver Powell citado en Edwards, 2001: 2).

Los países HIPC escogidos no sólo debían ser países de bajos ingresos y altamente endeudados, sino que también debían estar alineados con las políticas económicas del Consenso de Washington y haber aplicado todas las políticas de ajuste estructural. Para acceder a la condonación de la deuda, los países HIPC debían preparar, en un acuerdo tripartito gobierno-BM-FMI, sus Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP). Las ERP son una nueva forma de condicionamiento impuesto a través de la Country Assistance Strategy (CAS) del BM y de la Carta de Intenciones del FMI. El condicionamiento surge para evitar que los países “malgasten” los recursos provenientes de la condonación de la deuda.

Después del “buen comportamiento” de los gobiernos desde 1985-2002<sup>4</sup> en relación con el cumplimiento de todas las políticas

---

4 Víctor Paz Estensoro (1985-1989), Jaime Paz Zamora (1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), Hugo Bánzer Suárez (1997-2000), Jorge Quiroga (2001-2002) y Gonzalo Sánchez de Lozada, electo por el período 2002-2007 (que no finalizó).

económicas del ajuste estructural, Bolivia fue considerada como un país merecedor del alivio a la deuda. La propuesta de las agencias de financiamiento apuntaba a asegurar que los recursos adicionales que el Estado tendría disponibles se canalizaran exclusivamente para el alivio de la pobreza. Se pretendía crear mecanismos de participación y fortalecimiento de la democracia con el objetivo último de hacer que los ciudadanos se involucraran en la vigilancia y seguimiento del nuevo flujo de recursos económicos. El acuerdo implicó elaborar una estrategia que previera dos elementos esenciales: la misma debía ser elaborada en forma participativa (*participatory approach*) y el gobierno debía hacerse responsable de realizarla (*national ownership*).

Con estos lineamientos, en abril de 2000 se organizó el Diálogo Nacional con una amplia participación de la sociedad civil. Para legitimar un proceso participativo, la Iglesia Católica boliviana tuvo un rol sumamente importante, aunque de todos modos existen grandes dudas en relación con la metodología, los resultados del diálogo y los niveles de participación efectiva de los ciudadanos.

### **DIÁLOGO NACIONAL**

En la presentación del documento oficial de la EBRP, se describe su inserción en el nuevo rol del Estado del siguiente modo:

De un Estado centralista y absorbente de antaño hemos pasado a una nueva forma de gestionar la planificación del desarrollo desde debajo de manera auténticamente democrática, participativa, con pluralismo y apertura trabajando con la comunidad, llegando hasta los municipios, sin exclusiones ni privilegios, incluyendo a todos, los más pobres, las mujeres y los pueblos indígenas (Gobierno Nacional de la República de Bolivia, 2001b).

Sin embargo, esta opinión no está consensuada entre la mayoría de la población. La encuesta de opinión ECP-01 reporta que aproximadamente un 70% de la población que estaba informada sobre el Diálogo Nacional consideró que este había sido un engaño, ya que sólo sirvió para que el gobierno cumpliera con los organismos internacionales<sup>5</sup>.

Este porcentaje de la población que opina negativamente no está asociado a la ausencia de participación en el Diálogo, sino a la calidad de la participación y a los resultados esperados. La participación de la sociedad civil es mucho mayor en Bolivia que en otros países de

---

<sup>5</sup> Cálculos propios en base a la ECP-01/PNUD.

América Latina (ver Seligson, 1999: 21). En general, uno de cada tres bolivianos ha trabajado y participado para resolver algún problema de su comunidad<sup>6</sup>. El descontento generalizado puede explicarse a partir los siguientes argumentos.

- Dado que los gobiernos de los países HIPC-II deseaban acceder a la condonación de la deuda lo antes posible, se vieron forzados a preparar todo el proceso del Diálogo y el documento en un tiempo muy corto. El alcance de la convocatoria y la medida en que los principales actores fueron involucrados resultaron débiles (ver Marshall et al., 2001: 6).
- En Bolivia, uno de los principales motivos de exclusión fue el lenguaje. Todo el proceso se llevó a cabo en español, volviendo difícil la participación de las poblaciones indígenas. El documento final nunca fue traducido a idiomas nativos<sup>7</sup> (Christian Aid, 2002a: 4).
- Un proceso participativo de consulta a los pobres asume que estos “saben lo que quieren” y que además “saben cómo salir de la pobreza”. Esta asunción debería dar lugar a una investigación más profunda. Sería mejor preguntarles qué es “no ser pobre”<sup>8</sup>. Para muchas comunidades indígenas, la dimensión del ingreso es lo menos importante. El Diálogo Nacional, por ejemplo, ha excluido completamente las estructuras tradicionales como el sistema del Ayllu<sup>9</sup>. Katlen Lizárraga explica que los indígenas querían elaborar una EBRP por Ayllus y que “esta ha sido la razón por la cual ellos se han apartado de la EBRP y no han participado en el Diálogo como organización” (entrevista a Katlen Lizárraga, marzo de 2003).
- Víctor Hugo Cárdenas, ex presidente de Bolivia, cuestiona si el gobierno y sus instituciones son capaces de asumir la participación ciudadana. Un ejemplo claro es que las demandas que apa-

---

6 Este estudio está basado en una encuesta de opinión sobre una muestra representativa a nivel nacional de 2.977 personas.

7 En el último censo se obtiene que el 62% de la población boliviana se identifica con una cultura indígena y el 40% habla un idioma nativo.

8 Según surge de la presentación de J. Diez de Medina en el “Taller de Evaluación de la EBRP y el Diálogo Nacional 2000” (UDAPE, 2002).

9 El sistema de Ayllu es la base fundamental de la sociedad originaria andina. Se refiere a la forma de organización de agrupaciones conformadas por familias de sangre o localidad que tienen la capacidad de velar y proveer servicios para la comunidad. Dentro del Ayllu existe una estructura de participación que garantiza el bienestar social.

recen día a día en la prensa nacional no se discuten en el Diálogo y tampoco están en la EBRP (UDAPE, 2002).

- Rolando Morales argumenta que la idea de lograr un consenso entre la sociedad civil y el gobierno presume que hubo un desacuerdo previo, y esto “difiere del concepto tradicional de democracia que afirma que el gobierno responde a la voluntad popular [...] si el país vive en democracia, la sociedad civil está representada por autoridades elegidas, la EBRP asume que en algún momento hubo un divorcio entre sociedad civil-gobierno” (Morales, 2003: 19).
- La recolección de Demandas para el Diálogo se realizó en cuatro casilleros que han sido preparados por el BM, en función de los cuatro componentes de la EBRP: oportunidad, equidad, seguridad y participación. Ello dio lugar a otra crítica, a saber, que los temas a nivel macroeconómico no fueron discutidos en profundidad (World Vision y DFID citados en Wilks y Lefrançois, 2002: 7). En el Diálogo, las propuestas pedían cambios estructurales profundos a nivel macroeconómico, pero estos no fueron mencionados en la EBRP.
- En los hechos, el problema radica en que la EBRP no se establece como una política que parte desde el gobierno. La intervención de un tercer agente (las agencias de financiamiento internacional) y la imposición del Diálogo debilitan el accionar y la autonomía del Estado. Esto se refleja, por ejemplo, en que ninguna de las propuestas electorales de los trece partidos políticos introdujo a la EBRP como parte de sus planes de gobierno<sup>10</sup>. Se trata de un claro indicio de que los “hacedores de política”, o los que quisieran hacer política, no han tomado como suya la EBRP.
- Por último, la *planificación participativa* sólo se da en los países pobres. En los países desarrollados, este tipo de enfoques no se utiliza y se respeta la representatividad de los gobiernos democráticos. “El proceso mismo de reformas contribuye a la fragilidad del sistema político y a la deslegitimación del mismo” (PNUD Bolivia, 2002: 126). Existe entonces una fuerte dicotomía en la que, por un lado, se busca promover la mayor participación para que el proceso sea exitoso pero, por otro, está el cuestionamiento de hasta qué punto este proceso no debilita el rol del Estado.

---

10 Bolivia celebró elecciones presidenciales el 30 de junio de 2002.



## ANÁLISIS Y CRÍTICA DE LA EBRP

El documento oficial de la EBRP plantea que “los resultados del Diálogo fueron un importante insumo para la elaboración de la EBRP, la cual fue presentada a la sociedad civil para su discusión” (Gobierno Nacional de la República de Bolivia, 2001a: 5). Sin embargo, por lo explicado en la sección anterior, no existe una relación clara entre el documento EBRP y las demandas del Diálogo. La EBRP consiste en cuatro componentes estratégicos:

- Ampliación de las oportunidades de empleo e ingresos, con énfasis en el mejoramiento de infraestructura del sector rural.
- Aprovechamiento de las aptitudes individuales, a través de un mayor acceso a la educación primaria y atención preventiva de salud.
- Incremento de la protección social de los pobres.
- Promoción de la participación e integración social, mediante la profundización de la descentralización.

Además de estos componentes, se reconoce que el Estado en sí debe ser más transparente. En la EBRP se establece, por ejemplo, la institucionalización de la aduana, del servicio de caminos y del servicio de impuestos<sup>11</sup>.

Los cuatro componentes estratégicos y los temas transversales no están desarrollados en programas “específicos”. Así, el componente de “ampliación de oportunidades de empleo e ingresos” presenta planes de acción como: construcción y mantenimiento de caminos vecinales; construcción de sistemas de riego y micro-riego; provisión de servicios de telecomunicaciones; diseño e implementación de programas de turismo rural, etc. Adicionalmente, la EBRP incorpora “acciones para generar mayor equidad a favor de grupos étnicos y pueblos indígenas, la equidad de género y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales preservando el medio ambiente” (Gobierno Nacional de la República de Bolivia, 2001b: 9). Estas acciones transversales han sido puestas “en la misma bolsa”, sin diferenciación de sus realidades. Por ejemplo, no es lo mismo “mujer aymará rural” que “mujer clase media urbana”. En suma, la EBRP tiene cuatro componentes, con dos temas transversales, y para cada uno de sus componentes presenta una serie de acciones estratégicas y planes de acción; estos son un listado de ideas intere-

---

<sup>11</sup> La institucionalización se refiere a establecer mecanismos formales de contratación de personal con el objetivo de eliminar el clientelismo y la corrupción.

santes que, sin embargo, no están desarrolladas y son superficiales y poco concretas.

La EBRP define a las organizaciones responsables de llevar a cabo dichas acciones estratégicas. Estas instituciones corresponden en todos los casos a instancias del gobierno central (Ministerio de Desarrollo Sostenible, Viceministerio de Género, Defensoría del Pueblo, etc.). No obstante, en toda la lista de instituciones no existe un verdadero responsable ni un orden de jerarquías. Además, se define el monto porcentual asignado para cada uno de los componentes sin un plan específico de gastos. Sin embargo, quienes ejecutan realmente las acciones de la EBRP son los municipios y no hay una correspondencia entre sus componentes, las instituciones responsables y la forma en que se ha asignado la ejecución de fondos.

La distribución de recursos está basada en una política de compensación, que define que los *municipios* deben cumplir con los programas y proyectos de la EBRP, de acuerdo a los siguientes criterios de distribución: el 70% del total de recursos se distribuye a todos los municipios del país según indicadores de pobreza, y el 30% restante se divide por partes iguales entre los nueve departamentos restantes y al interior de cada departamento entre los municipios correspondientes. Luego, una vez que los municipios reciben los fondos, estos deben utilizarse de la siguiente manera: el 70% para “municipio productivo”<sup>12</sup> y el restante 30% en salud (10%) y educación (20%) (Gobierno Nacional de la República de Bolivia, 2001a: 13). Queda claro que no existe una relación entre los componentes de la EBRP y el gasto que se les debe asignar. Tampoco resulta evidente la relación entre las organizaciones responsables del gobierno central y los gobiernos municipales. No sólo es confuso el rol de las organizaciones responsables de la EBRP, sino que también se percibe una desarticulación entre niveles de gobierno, entre la idea y la práctica, entre la planificación y la instrumentación.

La literatura y la evidencia empírica muestran que existen dos formas para reducir la pobreza: crecimiento económico y distribución de ingresos. Las ERP contemplan los siguientes impor-

---

12 “Municipio Productivo es aquel municipio en el cual los ciudadanos tienen mayores posibilidades de obtener un empleo digno y un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades. Esto es, donde la población goza de un mejor y más alto nivel de vida. Esta mejora en la calidad de vida está directamente relacionada con el incremento de los niveles de inversión privada destinada a aprovechar el potencial del municipio y las oportunidades de mercado [...] Se tienen las condiciones adecuadas para que en el municipio se ‘hospeden’ inversiones privadas que generarán empleos e ingresos para la población, iniciando así el círculo virtuoso del Desarrollo Económico Local” (Promoción al Desarrollo Económico Rural-PADER en <<http://www.municipio-productivo-pader.com>>).

tantes supuestos: el crecimiento económico reduce la pobreza, y la estabilidad macroeconómica es una condición indiscutible para el crecimiento. La estabilidad se refiere a dos puntos: precios estables y déficits externos e internos muy moderados. A pesar de que la EBRP se basa en la reducción de la pobreza a través de mayor crecimiento, no diferencia a las regiones y municipios en sus potenciales económicos ni sociales, no caracteriza la dotación natural de recursos ni las diferencias culturales y geográficas. Es una estrategia homogénea para todo el país, y en general para otros países del mundo.

Un estudio que compara las ERP de Bolivia, Burkina Faso, Mauritania, Tanzania y Uganda señala que todas las estructuras de las estrategias son similares. El análisis de pobreza también es prácticamente el mismo, puesto que otorgan mayor énfasis a la dimensión del ingreso y no tanto así a aspectos como desigualdad, integración social, empoderamiento, derechos humanos y seguridad. La parte propositiva también es muy parecida, en tanto sugiere “la misma talla para diferentes medidas”. En todas las estrategias, el desarrollo de áreas rurales y la agricultura constituyen el pilar central. En todas, la lucha contra la pobreza apunta a mejorar directamente la situación de vida de los pobres a través del gasto en salud básica, educación primaria, provisión de agua potable y saneamiento básico. Asimismo, todas proponen que es necesario brindar mayor financiamiento a las regiones más pobres, realizar reformas institucionales y profundizar la descentralización y transparencia en los presupuestos. Sin excepción, tales estrategias establecen incentivar y mejorar el entorno para las actividades del sector privado. Finalmente, en todas hay una ausencia clara en la comprensión de las reformas macroeconómicas en el pasado y su impacto en los pobres (ver WEED, 2003: 5). Otro estudio que analiza las políticas económicas planteadas en las ERP concluye que el contenido de estas no tiene casi ningún cambio en relación con los programas de ajuste estructural y que apunta a seguir profundizando la privatización y la liberalización del mercado intensificando el achicamiento del Estado (ver Marshall et al., 2001: 28).

Si bien la planificación de la EBRP ha sido realizada a nivel central, con características similares a otras ERP, la implementación está a cargo de los gobiernos municipales. El proceso de descentralización bastante avanzado permitiría un buen escenario para una estrategia efectiva. El siguiente apartado analizará la EBRP al nivel de los gobiernos municipales.

## **EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA EBRP**

La presente sección intenta examinar cuál es el rol de los gobiernos municipales en la EBRP y la viabilidad de su instrumentación. Se analizan los problemas municipales que afectan la implementación de la EBRP que no dependen forzosamente de su propio diseño (factores exógenos), así como factores endógenos asociados al diseño mismo de la EBRP y la ejecución de recursos HIPC-II.

Como parte del paquete de reformas del Estado, los gobiernos locales tienen un rol sustancial en el desarrollo económico del país<sup>13</sup>, actuando en forma independiente e intensificando su accionar en regiones que nunca antes habían sido priorizadas. Las reformas que sustentan este accionar son la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (1995). La primera constituye la base normativa para la ejecución de la EBRP y tiene grandes connotaciones políticas, dado que crea mecanismos de participación ciudadana a través del otorgamiento de poder a los gobiernos municipales. En cambio, con la segunda se entregan recursos económicos a los municipios, con el objetivo de que cada municipio se encargue de invertir en infraestructura pública. Ambas leyes son complementarias y conforman un nuevo mecanismo de asignación de recursos y participación ciudadana (Campero y Gray Molina, 2003: 2).

## **PARTICIPACIÓN POPULAR Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA**

Lo más importante en la introducción de la Ley de Participación Popular es la posibilidad de los ciudadanos de ejercer su condición de tales, a través de formas de participación directa en el proceso de toma de decisiones y el control de recursos. Las organizaciones territoriales de base (OTB) están conformadas por comunidades indígenas, campesinas y juntas vecinales. Su rol es el de representar al pueblo en las decisiones, pudiendo participar en la elaboración de los planes del gobierno municipal. Adicionalmente, se crean los Comités de Vigilancia (CV), formados por un representante de cada OTB dentro del municipio. La función principal del CV consiste en ejercer el “control social” sobre la gestión administrativa de los municipios, es decir, están encargados de controlar la buena utilización de los recursos y deben pronunciarse sobre el grado de cumplimiento y transparencia en los presupuestos municipales (ver Campero y Gray Molina, 2003: 3). La Ley de Participación Popular otorga los mecanismos legales para que las OTB, a través de los CV, puedan denunciar al gobierno municipal por el incumplimiento de sus funciones ante el Senado de la Nación, que puede proceder al congelamiento de cuentas fiscales del municipio hasta que la denuncia sea clarificada.

---

<sup>13</sup> Actualmente, Bolivia está dividida en nueve departamentos, 122 provincias y 322 municipios.

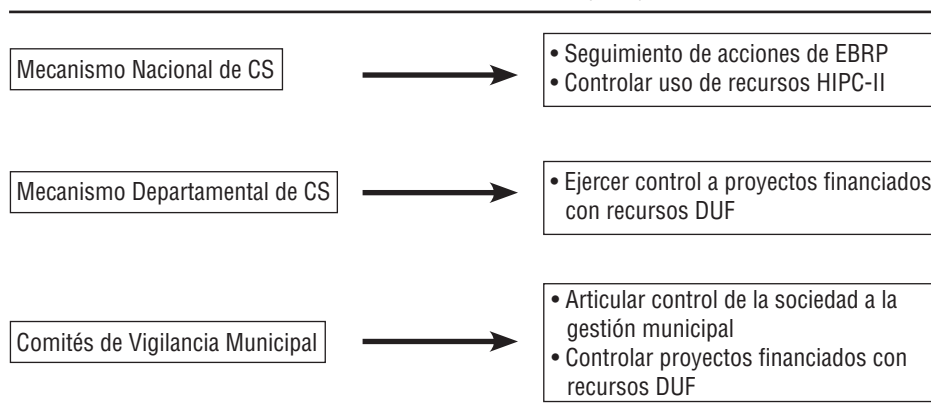
En este marco, el proceso de planificación participativa establecido dentro de la Ley de Participación Popular presenta cuatro etapas (ver Campero y Gray Molina, 2003: 5-6).

- Diagnóstico Comunitario (DC). Busca consolidar los distintos diagnósticos que se realizan en las comunidades campesinas, indígenas y juntas vecinales con el objetivo de identificar problemas, potencialidades y limitaciones. Tiene una duración de un año.
- Plan Operativo Anual (POA). Se refiere a programaciones anuales de operaciones donde se priorizan proyectos establecidos dentro del Plan de Desarrollo Municipal y que deben ser consensuadas entre el gobierno municipal y los CV. Tiene una duración de un año.
- Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Se establece sobre la base del diagnóstico comunitario, definiendo la visión estratégica y las prioridades de desarrollo municipal. Prevé una planificación de cinco años.
- Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES). Se plantea un proceso de planificación que integra la planificación nacional y departamental con la municipal. Este plan presenta los lineamientos de la política nacional y su proceso se da a nivel departamental. Tiene una planificación de cinco años.

La EBRP contempla una planificación de quince años. Se plantea a través de un proceso participativo con estrategias a nivel nacional, pero a ejecutarse a nivel municipal. No es lo mismo que un PGDES, ni un PDM, ni un POA, ni un DC. Su esquema participativo está contemplado a través de otra institución: el Diálogo Nacional. Asimismo, se crea otra instancia de vigilancia desde el gobierno central llamada Mecanismo de Control Social (MCS). Este actúa en forma “sectorial”, a diferencia de los CV que lo hacen en forma “territorial”.

Como se recordará, el cuarto objetivo estratégico de la EBRP es promover la integración y participación social, incentivando la participación social a fin de profundizar la participación popular y la descentralización. Sin embargo, los CV y las OTB, en los hechos, no controlan el uso de recursos HIPC-II. Su rol se restringe al control de recursos del Directorio Único de Fondos (DUF) y de la gestión municipal en general (ver Gráfico 1). En páginas posteriores explicaremos el origen y uso de los recursos municipales.

**Gráfico 1**  
Mecanismo de Control Social (MCS)



Fuente: UDAPE (2002).

### DEBILIDADES MUNICIPALES EXÓGENAS A LA EBRP

En esta sección se analizarán los factores exógenos que afectarían a la correcta instrumentación de la EBRP. Dichos factores han sido seleccionados en base a distintas ponencias y presentaciones de analistas relacionados estrechamente con la EBRP. Así, entre los factores exógenos a la EBRP se destacan<sup>14</sup>:

- Creación de puestos fantasmas y corrupción<sup>15</sup>.
- Funcionarios con bajos niveles de instrucción<sup>16</sup>.
- Débil capacidad técnica de generar proyectos<sup>17</sup>.
- Alta rotación de autoridades<sup>18</sup>.
- Alta dispersión y fragmentación de los municipios<sup>19</sup>.

Para corroborar de alguna manera tales aseveraciones, se ha realizado

14 Estas afirmaciones fueron seleccionadas de distintas presentaciones realizadas en los talleres “A un año de implementación de la EBRP” (CEDLA/MCS/Cáritas Alemania, 2002) y “Taller de Evaluación de la EBRP y el Diálogo Nacional 2000” (UDAPE, 2002).

15 Según refiriera en su ponencia J. Diez de Medina (UDAPE, 2002).

16 Según entrevista realizada a Rubin de Celis-UPF en marzo de 2003.

17 Según la ponencia de M. Montalvo (UDAPE, 2002).

18 Ídem nota 17.

19 Según la presentación de G. Gray (Udape, 2002).

un análisis municipal agregado en base a datos disponibles de fuentes oficiales del gobierno. En el Cuadro 1 se observan las características principales de 314 municipios, cuyas poblaciones varían desde 221 hasta 1.135.526 habitantes. En promedio, un 84% de la población no cubre sus necesidades básicas, y se observa por el coeficiente de *skewness*<sup>20</sup> que existe altísima desigualdad entre los municipios y que la mayor parte de ellos es pobre.

**Cuadro 1**  
Características principales de los municipios

Características generales	Nº	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar	Skewness	Std.Error
<b>Población Censo 2001</b>	314	221,00	1.135.526	26.351	92.388,56	8,945	0,138
<b>Densidad poblacional Hab./km<sup>2</sup> (Censo 2001)</b>	314	0,07	1.919,67	41,55	185,20	8,660	0,138
<b>Porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas 2001</b>	312	19,08	100,00	84,17	17,92	-1,477	0,138

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Estadísticas Socioeconómicas Municipales.

La densidad poblacional muestra grandes diferencias de un municipio a otro; hay poblaciones en las que vive una persona por cada dos km<sup>2</sup>, y en otras viven hasta 1.920 personas por km<sup>2</sup>. Esto tiene implicancias en el acceso a los recursos, ya que las localidades con baja densidad poblacional y aisladas de los ejes centrales presentan mayores dificultades en el acceso a caminos, lo que a su vez repercute en el acceso a tecnología e información. En las poblaciones más dispersas y alejadas del eje central, los costos de información, negociación y vigilancia son más elevados que cuando las mismas están aglomeradas.

Por otra parte, los gobiernos municipales tienen de 1 a 6 representantes de partidos políticos como concejales, en promedio, 3,5%. Se observa una relativa igualdad en la composición partidaria dentro del Concejo Municipal (Cuadro 2, fila 11) y pocos municipios tienen un alcalde con mayoría absoluta en el Concejo (fila 12). Esto significa que en

<sup>20</sup> Se ha introducido el coeficiente *skewness* como una medida de desigualdad. El coeficiente *skewness* es el tercer momento de una función de distribución normal, y se ha incluido como una medida de la asimetría de la distribución. Cuando la distribución es normal, el valor del coeficiente es igual a cero. Una distribución con un valor mayor a cero significa que tiene una larga cola hacia la derecha; si es menor que cero, hacia la izquierda. Si el *skewness* es mayor que dos veces la desviación estándar del error, se interpreta como "asimetría".

la mayor parte de los municipios hay una composición partidaria muy variada, si bien ello no garantiza que los acuerdos se logren fácilmente.

Asimismo, puede observarse en el Cuadro 2 que no sólo existe una variación en la aglomeración poblacional, sino también en la composición de funcionarios dentro de los municipios. Hay un promedio de 42 funcionarios por gobierno municipal (fila 9). De estos, solamente 4 tienen en promedio 18 o más años de estudio. Se observa, además, que existe altísima dispersión: los funcionarios con mayores niveles de instrucción están concentrados en unos cuantos municipios (fila 5).

**Cuadro 2**  
Características principales de los gobiernos municipales

Fila	Funcionarios municipales	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar	Skewness
1	Asesores	311	0,00	62,0	0,38	3,62	16,122
2	Superiores	311	0,00	7,0	1,18	0,84	3,472
3	Directivos	311	0,00	97,0	1,95	7,16	9,482
4	Jefes (Unid. Div. Dep.)	311	0,00	420,0	9,05	30,73	10,585
5	Profesionales	311	0,00	251,0	4,25	18,58	10,264
6	Técnico-administrativos	311	1,00	230,0	5,45	20,11	8,574
7	Auxiliares	311	0,00	448,0	8,49	35,39	9,760
8	Servicios	311	0,00	382,0	11,47	37,48	7,067
9	Total funcionarios	311	1,00	1.896,0	42,23	147,97	9,209
10	Funcionarios municipales por cada 1.000 habitantes (Censo 2001)	311	0,00	10,0	1,83	1,26	2,755
<b>Concejo Municipal</b>							
11	Numero de partidos políticos en el Concejo	314	1,00	6,0	3,59	0,95	0,033
12	El alcalde tiene mayoría absoluta en el Concejo	314	0,00	1,0	0,22	0,42	1,338
<b>Transparencia municipal</b>							
13	Transparencia municipal Inf. Contraloría Daño Económico 1994-2000 (en US\$)	124	1,000	3.178.522	104.716	317.314	7,961
14	Daño económico por habitante según Censo 2001 (en US\$)	124	0,00	33,0	3,81	5,94	2,643

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Estadísticas Socioeconómicas Municipales.

Tanto en niveles de decisión (superiores, jefes, directivos) como en niveles de planeamiento (asesores, profesionales, técnicos administrativos) y niveles de operatividad (auxiliares, servicios) se observa altísima dispersión



entre municipios, lo cual significa que los resultados de la evaluación del desempeño de un municipio pueden ser muy variados y sesgados dependiendo de la selección del mismo. Esta desigualdad en la capacidad institucional de los municipios también puede acentuar las desigualdades intermunicipales. Una solución ha sido la conformación de *mancomunidades*. Una mancomunidad es una asociación de comunidades de pocos habitantes con el fin de reunir por lo menos 5 mil habitantes dentro de un municipio, de modo de acceder a recursos económicos de acuerdo a la Ley 1551 de Participación Popular, que asigna un presupuesto para su desarrollo en infraestructura y servicios básicos. Sin embargo, la unión de comunidades no garantiza por sí sola la capacidad institucional de gestión.

Por otro lado, en los datos reportados por la contraloría se observa la pérdida de 4 dólares promedio por habitante al año (Cuadro 2, fila 14). Entre 1994 y 2000, cada municipio perdió en promedio 104.716 dólares. Es importante notar que estos son los datos que se denunciaron y se reportaron. No conocemos el monto exacto de las verdaderas pérdidas económicas por acciones de corrupción.

En suma, los datos municipales muestran una altísima desigualdad en el acceso a necesidades básicas. También revelan que la gestión está limitada por los bajos niveles de instrucción de los operadores de política dentro de los gobiernos municipales. Esto explicaría la débil capacidad técnica para generar proyectos y la pérdida de recursos por corrupción, lo que también podría explicarse por la alta rotación de las autoridades políticas. Además de estos datos, es importante reconocer la diversidad de las poblaciones dentro de los municipios. Con 28 idiomas diferentes, de un municipio a otro existen grandes diferencias culturales, especialmente cuando se comparan zonas geográficas del altiplano, valle y llanos.

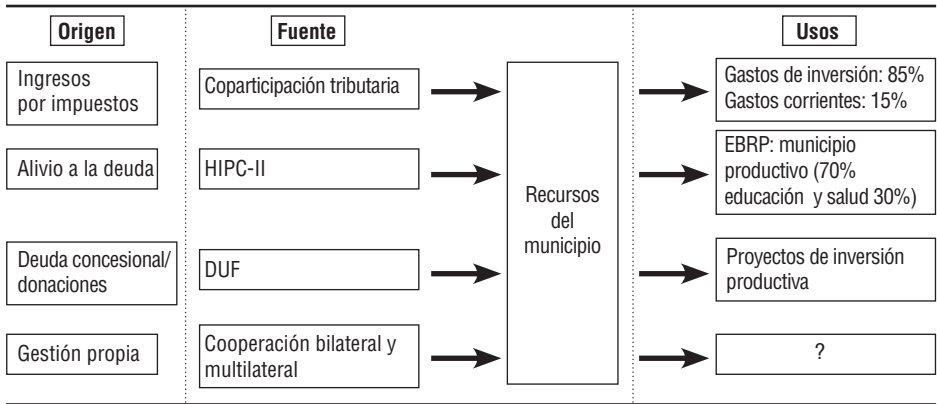
### **DEBILIDADES MUNICIPALES ENDÓGENAS A LA EBRP**

Los municipios tienen el rol principal de ejecutar los fondos HIPC-II. En la presente sección se analizan los problemas endógenos que dependen del diseño mismo de la EBRP, se estudia en qué medida los municipios han interiorizado la EBRP y cuál es su potencial de implementación.

### **EJECUCIÓN DE RECURSOS HIPC-II**

Una de las limitaciones en las políticas de alivio de la pobreza es el mecanismo de acceso a los recursos. Los municipios acceden a recursos económicos a través de cuatro fuentes: la coparticipación tributaria; los recursos HIPC-II; los recursos del DUF, que se originan en deuda concesional y donaciones; y gestiones propias del municipio (donaciones, préstamos, etc). Estas cuatro fuentes se manejan en cuentas bancarias diferentes y tienen establecidas distintas asignaciones de gastos (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2**  
Origen, fuente y uso de recursos de los municipios



Fuente: Elaboración propia.

Los municipios han ejecutado el 55,54% de los recursos HIPC-II durante el año 2002. El Cuadro 3 muestra que los recursos que más se han ejecutado son los correspondientes a educación y salud, al tiempo que puede verse que el gasto en educación máximo sobrepasa los recursos disponibles. También se observa que hay municipios que reportan un nivel de ejecución igual a cero.

**Cuadro 3**  
Municipios de Bolivia. Relación gastos sobre recursos disponibles HIPC-II, 2002  
(en %, N=99 municipios)

	Mínimo	Máximo	Promedio	Desviación estándar
Salud	0,00	100,60	47,57	25,43
Infraestructura	4,16	98,19	57,11	22,51
Educación	0,10	144,63	62,13	25,78
<b>Total</b>	<b>8,17</b>	<b>98,09</b>	<b>55,54</b>	<b>19,71</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Unidad de Programación Fiscal (2003).

Un punto de referencia para observar las dificultades de ejecución de fondos HIPC-II son los recursos del DUF. Esta entidad administra los Fondos de Inversión Productiva (FPS) y los Fondos de Desarrollo Regional (FNDR), cuyo objetivo es canalizar los préstamos/donaciones de la cooperación bilateral y multilateral para asignarlos a los municipios a través de proyectos de inversión en infraestructura productiva (educación, salud, saneamiento básico y fortalecimiento institucional). Los fondos operan mediante un

esquema participativo. Los municipios elaboran sus proyectos de acuerdo a sus necesidades. Tales proyectos deben ser aprobados por los fondos, que sólo financian el 20%; el porcentaje restante debe ser financiado por el municipio a través de cualquiera de las otras tres fuentes.

Según un estudio sobre la eficiencia de los FPS elaborado por KPMG en 1999, un proyecto de inversión desde su fase de elaboración hasta su fase de aprobación demora en promedio 495 días y se requieren 140 pasos (UDAPE, 2002)<sup>21</sup>. Este panorama, sumado al análisis de la anterior sección, muestra un escenario poco promisorio en relación a la ejecución de recursos HIPC-II en el futuro.

Hasta el año 2003, los municipios presentaron 6 mil proyectos a ser financiados por los fondos. La demanda por financiamiento llegaba a 320 mil dólares y los fondos podían financiar apenas una tercera parte<sup>22</sup>. Entonces, por el lado de los recursos de los fondos existe una “sobredemanda”, pero por el lado de los recursos HIPC-II hay una “sobreoferta”.

La sobreoferta de recursos HIPC-II estaría mostrando no solamente que no hay una comprensión clara del uso que debe darse a estos fondos, sino también la falta de una priorización de proyectos. Rubin de Celis explica que existe una dificultad en apoyar los recursos HIPC II con los del DUF (entrevista a Rubin de Celis, marzo de 2003). Esto muestra que hay un problema de gestión de ambas partes: los municipios son incapaces de mostrar cuáles son sus prioridades y, por otro lado, las instancias del gobierno central son incapaces de definir aquellos proyectos prioritarios para el desarrollo regional.

Por otra parte, existen 26 agencias de financiamiento internacional comprometidas con el desarrollo en Bolivia. El monto total estimado de “cooperación” fue de 456.389.114 dólares entre 1999 y 2002 (según datos de UDAPE, <[www.udape.org](http://www.udape.org)>). Cada una de estas agencias se constituyó en una organización independiente. Si bien existe conciencia entre ellas sobre la necesidad de coordinar el cofinanciamiento, así como de compatibilizar y simplificar procesos administrativos (ver Gobierno Nacional de la República de Bolivia, 2001b: 188), en la práctica cada una tiene distintas reglas y normas de licitación, por lo que los funcionarios de cada municipio deben conocer y estar informados no sólo sobre la fuente y el uso de recursos, sino también sobre los diversos requerimientos de las agencias financiadoras.

Existen muchos problemas en los municipios asociados a la *desigualdad intermunicipal* originada en razones estructurales, poblacionales, geográficas, culturales, etc. Resulta difícil imaginar que un

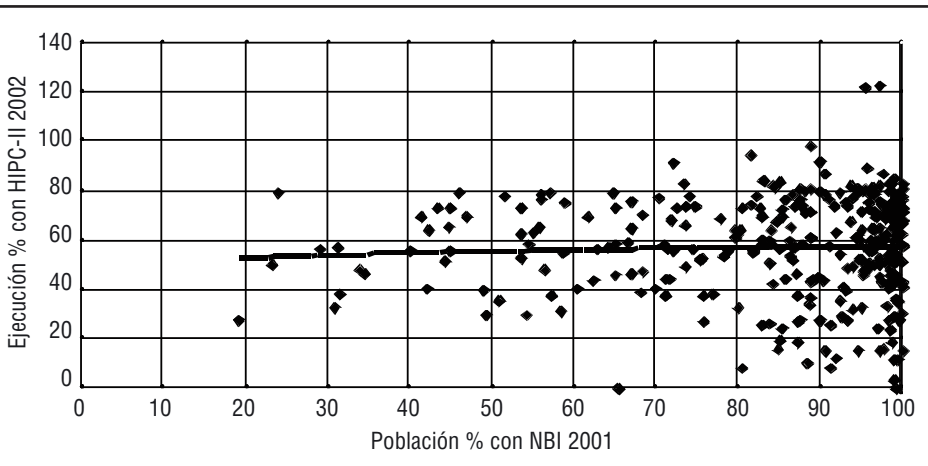
<sup>21</sup> Según la presentación de Camacho en el mencionado taller.

<sup>22</sup> Ídem nota 21.

municipio, donde el 100% de la población no cubre sus necesidades básicas y donde el gobierno municipal está formado por funcionarios con niveles de instrucción muy bajos, pueda encuadrarse en este sistema administrativo tan *complejo* de ejecución de fondos. Además, en poblaciones tan dispersas, los costos de información son demasiado altos. Ante tales problemas, los procesos administrativos deberían minimizar los costos de transacción y, si esto no se logra, el resultado es una pérdida de eficiencia económica que se refleja en el bajo nivel de ejecución de recursos y, por último, en la *no* reducción de la pobreza.

Por otro lado, cuando se compara el porcentaje de ejecución de los recursos HIPC-II destinados a la EBRP con los porcentajes de población que no cubre sus necesidades básicas, se observa que la relación es una línea constante, lo que significa que, cualquiera sea el porcentaje de gastos ejecutados, este no depende de que el municipio sea más o menos pobre (ver Gráfico 3). Esto contrasta con la política de compensación que otorga mayores fondos a los municipios más pobres con cálculos en base al indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El escenario ideal sería una tendencia creciente, donde los municipios más pobres pudieran beneficiarse más de los recursos HIPC-II que el resto de los municipios. Tal situación no ocurre y, justamente, corrobora el análisis de la sección anterior en cuanto a que los municipios más pobres presentan mayores limitaciones de gestión.

**Gráfico 3**  
Municipios de Bolivia. Relación entre niveles de pobreza (NBI) con la ejecución HIPC-II (en %)



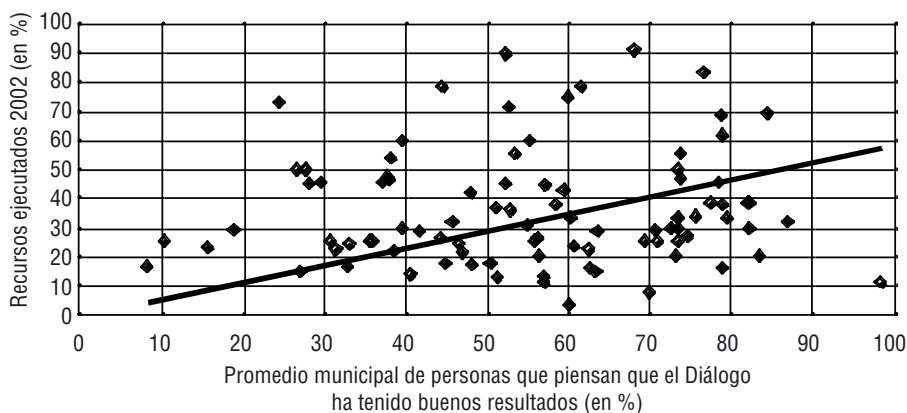
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

### APROPIACIÓN MUNICIPAL

Una de las principales razones, vertidas por varios analistas relacionados estrechamente con la EBRP, para explicar el bajo nivel de recursos HIPC-II es que las autoridades municipales no conocen la Ley del Diálogo ni sus reglamentos. Si los gobiernos municipales no se *apropian* de la EBRP, esta difícilmente tendrá buenos resultados. A pesar de que el Diálogo no ha llenado las expectativas de la gente, los gobiernos municipales han tomado un rol pasivo de resignación; ya no son los principales actores en la *apropiación* de una política, sino que quedan relegados al rol de *cajeros*, sin tener el propio *know how* de cómo administrar su caja. Esto muestra la existencia de una gran brecha entre la planificación a nivel del gobierno central y la implementación a nivel local. El Diálogo Nacional pudo haber jugado un papel importante en el potencial de implementación de los gobiernos locales. Sin embargo, las mesas de trabajo y los talleres se dieron en forma territorial –municipal, departamental, nacional–, mientras que las agendas de discusión se dieron en tres ejes temáticos: social, económico y político. El resultado de la EBRP no fue el cruce de ambos, es decir, no hubo una respuesta social, económica y política para cada región, sino que las propuestas se hicieron a nivel sectorial, ya sea para sector agropecuario, sector comercial, etcétera.

**Gráfico 4**

Municipios de Bolivia. Relación entre una opinión positiva sobre el Diálogo y el nivel de ejecución de los recursos HIPC-II

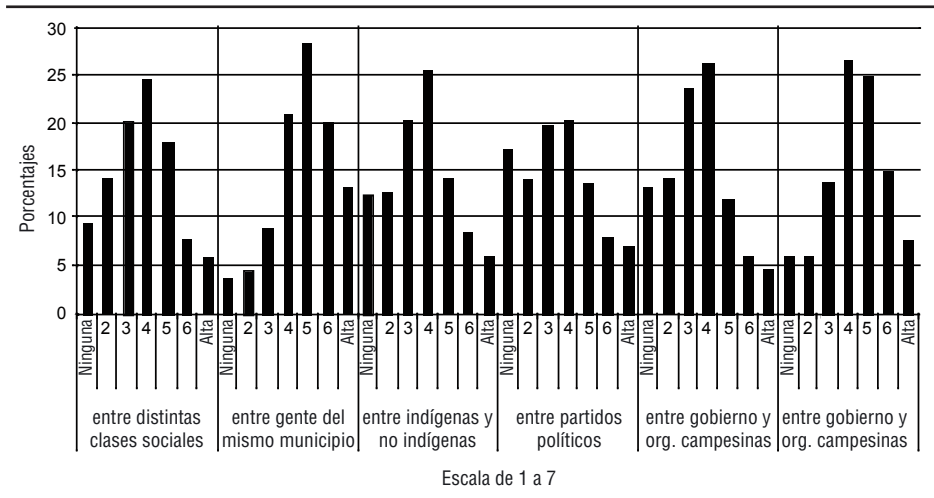


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Unidad de Programación Fiscal (2003) y de ECP-01/PNUD.

Los resultados y acuerdos alcanzados a nivel sectorial difícilmente puedan ser ejecutados en forma eficiente a nivel territorial municipal. Si los gobiernos municipales hubieran tenido un rol más protagónico en el Diálogo, la apropiación y la conciencia sobre la importancia de una estrategia de reducción de la pobreza habrían tenido resultados más eficientes. Se observa en el Gráfico 4 que, en los municipios donde la mayoría de la población tuvo una opinión positiva sobre el Diálogo, el nivel de recursos HIPC-II ejecutados fue mucho mayor. Es importante que los actores principales se sientan comprometidos con la política que se pretende aplicar. Si consideran simplemente que tienen que “gastar” los recursos y no se apropian de la política, el acuerdo convenido no sólo sobrepasa el potencial de eficiencia económica, sino también la noción de equidad basada en la política de compensación.

Por otro lado, la capacidad de negociación entre el gobierno central y los gobiernos municipales depende en parte de la capacidad política de llegar a acuerdos. El Gráfico 5 muestra las funciones de distribución de la posibilidad de llegar a acuerdos entre distintas organizaciones y actores. Puede advertirse que en la opinión pública hay grandes posibilidades de que el gobierno central y los gobiernos municipales lleguen a ponerse de acuerdo. El hecho de que los gobiernos municipales no hayan podido ejecutar los recursos HIPC-II corrobora lo establecido anteriormente, en cuanto a que el gobierno central no ha realizado suficientes esfuerzos para que el cambio propuesto (introducir la EBRP) sea aceptado como la *apropiación* de un arreglo institucional por parte de los gobiernos municipales.

**Gráfico 5**  
Funciones de distribución de la posibilidad de llegar a acuerdos (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a la ECP-01/PNUD.

Se observa también en el Gráfico 5 que la mayoría de la población opina que existe una alta posibilidad de lograr acuerdos entre la gente de un mismo municipio. Ello indica que si se profundizara verdaderamente la participación popular los resultados serían mucho más eficientes en cuanto a la instrumentación de la EBRP y la consolidación de un capital social solidario. Los municipios tienen un altísimo potencial de cohesión social para implementar una política; sin embargo, existen instancias superiores que aumentan los costos de transacción, creando ineficiencia en el sentido económico que repercute en lo social.

Hasta aquí podemos concluir que, si bien los municipios tienen una débil capacidad de gestión, originada no sólo en el diseño de la EBRP a nivel central sino también en factores estructurales endógenos a su situación de pobreza, también poseen un gran potencial para consolidar redes sociales. El siguiente apartado profundiza más este aspecto.

### **CAPITAL SOCIAL PARA LA “PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA”**

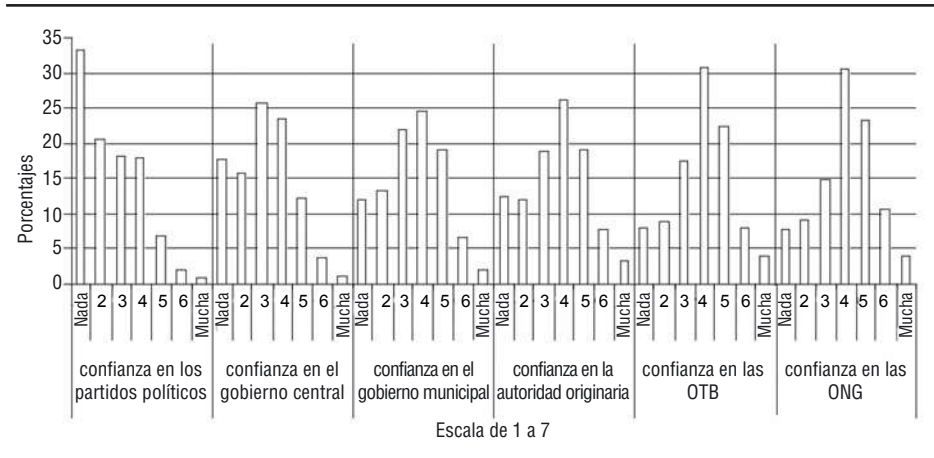
La EBRP transfiere los recursos HIPC-II a los municipios con la intención de “redistribuir”. Sin embargo, al situar como una prioridad la profundización de las reformas estructurales, no ha considerado adecuadamente el esquema de la participación popular en lo que se refiere a su planificación, formulación e instrumentación. El resultado es que los gobiernos municipales se ven amarrados a la aplicación de políticas diseñadas a nivel sectorial, y no a la priorización de las demandas de los pobladores a nivel local. En esta sección se analiza qué ocurriría si el esquema participativo fuera efectivamente incorporado a nivel municipal. Se analizará quiénes actúan, cómo participan y qué implica la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas.

### **CONFIANZA INSTITUCIONAL**

Para que un proceso participativo sea exitoso deben existir ciertas condiciones, por ejemplo, que la población esté informada, que tenga confianza, que considere a la participación como una vía apta para la modificación de la situación de su municipio, etc. Los logros de un esquema participativo en términos de la efectividad de políticas públicas dependen mucho del apoyo al sistema y de la confianza que la gente tenga en sus instituciones (ver PNUD Bolivia, 2002: 13). El Gráfico 6 muestra las funciones de distribución de la confianza en distintas organizaciones formales e informales. Se utiliza una escala del 1 al 7, en la que 1 representa una opinión de desconfianza total y 7 mucha confianza. Se observa que la confianza en partidos políticos está sesgada hacia la izquierda, lo que indica que la mayoría de la gente en los municipios no confía en los partidos. Lo hace más en su gobierno municipal que en su gobierno central y, en especial, confía en las OTB y las ONG. Por un lado, existe un alto

potencial de confianza y participación a nivel de organización territorial en los municipios; por otro, se observa que la confianza en el sistema de partidos y las instituciones formales del gobierno está muy debilitada y que las ONG están tendiendo a ocupar tales espacios.

**Gráfico 6**  
Funciones de distribución de la confianza institucional (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a la ECP-01/PNUD.

### “SELECCIÓN ADVERSA” EN LA PARTICIPACIÓN

La relación entre la eficiencia en el diseño de una política económica y el esquema participativo tiene que ver con la consolidación de un “capital social”, de una sociedad empoderada y dispuesta a ejercer la vigilancia. Pero no sólo eso; existe una interrelación entre las condiciones económicas de los individuos y su propensión a participar. En el Cuadro 4 se ha calculado una Tabla de Contingencia que muestra las frecuencias de las formas de participación de los individuos con los niveles de ingresos<sup>23</sup>. En promedio, las personas sin remuneración participan mucho más que quienes perciben un ingreso. Además, mientras mayor es el ingreso, decrece la participación. Este resultado puede estar apoyado en que las personas que perciben mayores ingresos tienen mejores y más estables empleos, por lo que tampoco disponen de demasiado tiempo para par-

23 La encuesta ECP-01 realizada por el PNUD en Bolivia ha sido diseñada a nivel departamental y es representativa a nivel nacional. Sin embargo, la muestra contiene información a nivel municipal. Para que el análisis sea representativo a nivel municipal, se recalculó el factor de ponderación con el objetivo de reflejar el impacto de la variación en el tamaño de la población entre los 99 municipios presentes en la muestra.



ticipar. También es posible interpretar que las personas participan en asuntos de su comunidad como una estrategia de supervivencia, a la espera de que su gobierno municipal invierta en su zona. Una tercera interpretación es que cuando las personas perciben bajos ingresos participan en el municipio. Ello se debe a que esperan obtener “algo” a cambio, en compensación por la ausencia de un salario digno.

**Cuadro 4**

Tabla de Contingencia: relación entre distintas formas de participación en gobiernos municipales y nivel de ingresos (en %)

	Sin remuneración	Ingreso menor a 250 bolivianos	Ingreso de 251 a 500 bolivianos	Ingreso de 501 a 1.000 bolivianos	Ingreso de 1.001 a 2.000 bolivianos	Ingreso de 2.001 a 5.000 bolivianos	Ingreso de 5.001 a 10.000 bolivianos	Ingreso de 10.001 a 20.000 bolivianos
Participación en sesión municipal	2,25	13,43	11,08	6,01	7,13	6,63	3,01	0,00
Queja al Comité de Vigilancia	3,36	12,73	9,62	10,82	8,36	5,43	0,79	0,00
Pedido de ayuda al alcalde o concejal	5,91	14,50	16,79	16,33	15,06	10,99	6,04	1,95
Pedido de ayuda a la autoridad originaria	12,19	12,22	9,13	9,41	5,52	8,66	3,37	1,95
Pedido de ayuda al Comité de Vigilancia	14,63	9,89	11,70	9,46	6,97	9,30	5,10	0,00
Participación en sindicato	7,87	13,34	9,39	13,51	11,84	6,87	7,96	0,00
Participación en cooperativa	0,35	14,41	8,08	13,19	18,27	19,57	16,88	0,79
Participación en asociación cívica	6,83	19,31	15,18	14,37	14,32	11,30	3,82	6,28
Participación en juntas vecinales	39,57	41,10	45,31	40,66	32,93	30,60	18,73	35,85
Participación en OTB	7,95	18,70	13,92	15,12	10,61	10,55	3,29	3,36
Promedio	10,09	16,96	15,02	14,89	13,10	11,99	6,90	5,02
Desviación estándar	11,22	8,94	11,02	9,58	8,07	7,63	6,07	11,02

Fuente: Elaboración propia en base a la ECP-01/PNUD.

Se ha realizado otra Tabla de Contingencia que muestra la relación entre los niveles educativos de la población y las formas de participación (Cuadro 5). El mayor porcentaje de las personas que participan, en promedio, tiene de 1 a 5 años de instrucción. Asimismo, se observa también que, entre todas las formas de participación, se destacan por su convocatoria son las juntas vecinales. En promedio, un 13% de las personas que tienen educación universitaria participa en asuntos de su comunidad. La dispersión (medida por la desviación estándar) en todas las formas de participación es mayor en las personas con niveles de instrucción más bajos. Desde el enfoque de la NEI, se verifica un fenómeno de “selección adversa” en la participación, es decir, el proceso por el cual los miembros de la sociedad que tienen menores niveles de instrucción y de ingresos tienen más probabilidades de participar voluntariamente.

**Cuadro 5**

Tabla de Contingencia: relación entre distintas formas de participación en gobiernos municipales y nivel de educación (en %)

	<b>Ciclo básico 1-5 años de estudio</b>	<b>Ciclo intermedio 6-8 años de estudio</b>	<b>Bachiller 8-12 años de estudio</b>	<b>Educación técnica o universitaria incompleta</b>	<b>Educación universitaria completa</b>
<b>Participación en sesión municipal</b>	8,90	11,00	6,47	7,28	6,34
<b>Queja al Comité de Vigilancia</b>	10,36	5,53	8,89	9,74	10,04
<b>Pedido de ayuda al alcalde o concejal</b>	14,93	13,61	15,38	14,18	15,18
<b>Pedido de ayuda a la autoridad originaria</b>	8,00	12,15	7,40	8,19	10,39
<b>Pedido de ayuda al Comité de Vigilancia</b>	11,29	11,10	7,98	8,84	7,49
<b>Participación en sindicato</b>	13,38	9,22	10,20	11,19	13,81
<b>Participación en cooperativa</b>	17,52	10,79	12,77	13,12	14,17
<b>Participación en asociación cívica</b>	15,96	17,01	15,27	11,90	12,04
<b>Participación en juntas vecinales</b>	46,88	40,95	36,79	34,36	33,12
<b>Participación en OTB</b>	16,53	12,18	12,35	13,25	8,30
<b>Promedio</b>	16,37	14,35	13,35	13,21	13,09
<b>Desviación estándar</b>	11,21	9,79	8,82	7,79	7,64

Fuente: Elaboración propia en base a la ECP-01/PNUD.

Este resultado lleva implícita una relación entre “participación adversa” y “buen gobierno”. La mayor parte de las agencias de financiamiento están utilizando o intentando utilizar este esquema para “legitimar” el modelo de mercado, ya que resulta más fácil imponer ideales en poblaciones menos educadas y crear condiciones favorables al buen funcionamiento del mercado sin que exista oposición<sup>24</sup>.

Si bien se verifica una tendencia de selección adversa en la participación en los gobiernos municipales, ello revela un riesgo en la “calidad de las políticas públicas”. No obstante, no sólo el nivel de ingresos y de instrucción determinarán si la gente participa o no en asuntos de su municipio; existen otros factores que influyen en las decisiones individuales de participar o no en actividades de la comunidad.

### PROBABILIDAD DE PARTICIPAR EN SESIÓN MUNICIPAL

Con el objetivo de hallar la influencia en las formas de participación de otros factores relacionados con las características individuales y las particularidades del contexto, se estima un modelo multivariado *probit*, que se utiliza para estandarizar varios factores que simultáneamente afectan la probabilidad de una persona de participar en asuntos concernientes al gobierno municipal. Esta variable es dicotómica: participa (1) o no participa (0) en sesión municipal. La idea es calcular la probabilidad  $P$  de tener éxito, expresada en una función de características personales, del contexto y del mismo gobierno municipal<sup>25</sup>.

24 Un esquema similar se produce en Estados Unidos con su sistema judicial. En algunos estados se acepta la pena de muerte, y convocan a la población en forma aleatoria para participar del juicio y la decisión final de la sentencia. Las personas que trabajan y están ocupadas no asisten, y se vuelve a sortear cuantas veces sea necesario hasta que haya quórum. Las personas que finalmente son seleccionadas resultan ser de muy bajos niveles de educación, desempleadas, marginadas socialmente, etc. No les interesa informarse para averiguar si efectivamente la persona sentenciada era culpable, y simplemente emiten un juicio de culpabilidad y así sentencian a personas inocentes a la pena de muerte. Con tal esquema, los estados legitiman la pena de muerte y no existe oposición alguna.

25 La función  $P$  está determinada por:

$$P = \frac{1}{1 + e^{-\sum \beta_i X_i}}$$

Los coeficientes que se reportan en la tabla son las derivadas parciales que muestran el cambio en la probabilidad de tener éxito  $P$ , relativo al cambio unitario en una de las variables independientes, donde  $\beta_i$  es coeficiente *probit* presentado en el Cuadro 6:  $\frac{\partial P}{\partial X} = \beta_i * P * (1 - P)$

**Cuadro 6**  
Probabilidad de participar en sesión municipal

Variables independientes	dF/dx	Desviación estándar	P> z
Educación intermedia	,0416079	,0239836	0,060
Educación media	-,0049862	,0168966	0,769
Educación técnica o universitaria incompleta	,0600674	,0232359	0,005
Educación universitaria	,0527933	,0424082	0,164
Ingreso entre 250-500 bolivianos	,0145973	,0189089	0,430
Ingreso entre 501-1.000 bolivianos	,0028237	,0186384	0,879
Ingreso entre 1.001-2.000 bolivianos	,0408912	,0263969	0,096
Ingreso entre 2.001-5.000 bolivianos	,0647653	,0377917	0,052
Ingreso mayor a 5.000 bolivianos	-,0194394	,0534229	0,733
D_sexo*	,0840484	,0122084	0,000
Idioma*	,0486268	,0148698	0,001
Urbano*	-,0717187	,0183097	0,000
I_gob1*	-,0427787	,0134595	0,004
Opinión*	,0949128	,0120153	0,000
NBI	,0020584	,0003608	0,000
Confianza	,0132472	,0040805	0,001
<b>Pseudo R<sup>2</sup>=0,1487</b>	Prob > chi <sup>2</sup> = 0,000		
<b>N=2.777 obs</b>			

Fuente: Elaboración propia en base a la ECP-01/PNUD.

\* Variables más significativas.

El modelo asigna una probabilidad de participar igual a 0,15 (igual a la media de la variable dependiente)<sup>26</sup>. El Cuadro 7 muestra las medias de las variables independientes. Los niveles de educación no revelan una relación clara en la influencia de la participación. Se observa en el modelo *probit* que las personas con educación intermedia (de 5 a 8 años) o educación técnica o universitaria incompleta tienen una probabilidad positiva entre un 4 y 5% mayor que los que cuentan con educación básica o sin educación. El nivel bachillerato y el nivel universitario no son estadísticamente significativos. Si el partido político del alcalde municipal tiene mayoría absoluta en el Concejo, la probabilidad de participar disminuye en 2,6% (variable *I\_gob1*, fila 13).

La participación de la sociedad civil se reduce en las ciudades y aumenta en las áreas rurales. Esto se corrobora dado que la mayor

26 Las medias del Cuadro 4 y el Cuadro 5 son diferentes a las del modelo *probit* (Cuadro 7), debido a que en los primeros se han calculado introduciendo el *factor de ponderación* a nivel municipal; el modelo *probit* fue calculado sin factores de ponderación.

parte de la población considerada indígena que vive en comunidades rurales y habla un idioma nativo tiene mayor probabilidad de participar. Cuanto mayores son las NBI del municipio, mayor probabilidad de participar tienen las personas. Esto reafirma la hipótesis de que en municipios más pobres es importante la participación como una estrategia de supervivencia.

Otra variable que tiene una influencia positiva es el sexo de las personas. Se observa que existe discriminación en la participación de las mujeres, ya que ser hombre aumenta la probabilidad de participar en un 8,4% (variable D\_sex0, fila 10).

Las variables de ingreso no son estadísticamente significativas para explicar la probabilidad de participar.

Se han introducido en el modelo *probit* dos preguntas clave: una se refiere a la confianza que tienen las personas en su gobierno municipal; la otra es si consideran que su opinión es tenida en cuenta. Ambas han mostrado ser influyentes en la participación y estadísticamente significativas. Las mismas se han introducido como medida de legitimidad política de apoyo al sistema<sup>27</sup>. Así, el esquema participativo se ha constituido en una institución formal exitosa, porque en todas las distintas formas de participación el porcentaje de personas es elevado. No obstante, este esquema puede tener riesgos en la “calidad” del diseño de una política, debido al ya mencionado problema de selección adversa, según el cual la mayor parte de las personas involucradas en actividades de la comunidad tiene bajos niveles de instrucción y malas condiciones laborales, reflejadas en los bajos niveles de ingresos. Dicho resultado forma parte de un problema endógeno a la economía.

Incluso, puede existir un riesgo de selección adversa mucho mayor en las ciudades, donde la mayor participación provoca mayor ineficiencia, es decir, la suma del “bien individual” no será igual a la del “bien común”. En las zonas urbanas existen mayores oportunidades de empleo y de generación de ingresos y los niveles de educación son más altos. El hecho de que la mayor parte de las personas que participan en sesiones

---

<sup>27</sup> Se realizaron varias pruebas de estimación en el modelo *probit* de participación. El modelo presentado es el que muestra los mejores estadísticos en términos del Pseudo R<sup>2</sup> y de un intervalo de confianza con un nivel de significancia del 10%. Pueden existir en este modelo problemas de endogeneidad; por ejemplo, cuando existe mayoría absoluta en el concejo municipal (*i\_gob1*), la probabilidad de la gente de participar disminuye. Ello puede ser endógeno al modelo, en el que la probabilidad de que exista mayoría absoluta en el concejo disminuye cuando la gente participa. Una solución a este problema hubiera sido aplicar el Test de Heckman o estimar un modelo *biprobit* en probabilidades conjuntas. Si bien se tiene conciencia de tales limitaciones, no se han realizado cálculos más sofisticados puesto que este modelo es sólo de referencia.

municipales tengan bajos niveles de educación y de ingresos puede representar un foco de corrupción dado que, ante la ausencia de oportunidades del mercado, se entiende a la participación como un medio para obtener una retribución.

**Cuadro 7**  
Modelo *probit*: medias de las variables independientes

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar
Educación intermedia	2,936	.1331744	.339821
Educación media	2,936	.356267	.478977
Educación técnica o universitaria incompleta	2,936	.2271798	.4190811
Educación universitaria	2,936	.0456403	.2087394
Ingreso entre 250-500 bolivianos	2,936	.2309264	.4214972
Ingreso entre 501-1.000 bolivianos	2,936	.3010899	.4588098
Ingreso entre 1.001-2.000 bolivianos	2,936	.1617847	.368316
Ingreso entre 2.001-5.000 bolivianos	2,936	.0708447	.2566089
Ingreso mayor a 5.000 bolivianos	2,936	.0156676	.1242069
D sexo	2,936	.5395095	.4985215
Idioma	2,936	.4427793	.4967996
Urbano	2,936	.647139	.4779413
I gob1	2,936	.2186649	.4134111
Opinión	2,820	.6262411	.4838866
NBI	2,936	6.842.115	23.98159 1
Confianza	2,898	3.675.638	1.502.397

Fuente: Elaboración propia en base a la ECP-01/PNUD.

La figura es muy diferente en las zonas rurales y en las comunidades indígenas. Primero, las comunidades indígenas tienen una larga trayectoria histórica en formas y métodos de participación, por lo que la aplicación de este método resulta altamente eficiente en un sentido económico y social. Segundo, se ha observado en el modelo *probit* que efectivamente participan mucho más que las personas de las zonas urbanas. Tercero, en las comunidades indígenas la desigualdad de ingresos es mucho más baja, porque la mayor parte son pobres, y por lo tanto sus niveles de instrucción son más bajos y menos dispersos. La unión de personas con características similares en cuanto a cultura, idioma y educación vuelve más fácil encontrar soluciones consensuadas, basadas en una intuición básica y en el aporte de ideas que se expresan en el bien común.

El análisis presentado nos muestra que la participación también puede ser endógena al nivel de desarrollo del país. En la medida en

que se logren mayores oportunidades de empleo y mejores niveles de educación, la calidad de la participación –y por ende la calidad de las políticas públicas– mejorará.

## CONCLUSIONES

A partir de la EBRP, es la primera vez en la historia boliviana que se discute seriamente acerca de la reducción de la pobreza como un elemento esencial para lograr el desarrollo. Sin embargo, existe una brecha entre la intención y la realidad.

La implementación del Diálogo Nacional 2000 como proceso participativo para lograr una planificación auténticamente democrática e inclusiva no ha sido exitosa, por varias razones. En primer lugar, porque no existía la *expertise* para organizar un Diálogo de esa magnitud; segundo, porque se realizó en contextos adversos de grandes movilizaciones sociales; tercero –y más importante–, el Estado nunca se apropió auténticamente de la EBRP. Ello se refleja en la Encuesta de Capacidades Políticas ECP-01, según la cual el 70% de la población informada sobre el Diálogo considera que la EBRP sólo sirvió para cumplir con los organismos internacionales. También se ha observado la ausencia de compromiso por parte de los partidos políticos. En las elecciones nacionales de julio de 2002, ninguno de ellos ha introducido a la EBRP como parte de su programa de gobierno, lo que demuestra claramente que los hacedores de política, o quienes quisieran hacer política, no consideran importante a la EBRP.

Al no existir un compromiso auténtico, la Estrategia fue elaborada muy superficialmente con varios problemas en su diseño y poniendo en evidencia muchos problemas institucionales ya existentes. Algunas críticas sobre el diseño de la EBRP apuntan a que cada uno de los componentes se presenta como una serie de acciones estratégicas y planes de acción. En toda la lista de instituciones involucradas, no hay un verdadero responsable ni un orden jerárquico, definiéndose un monto porcentual para cada uno de los componentes, sin un plan específico de gastos. Al no contar con responsables, no se constituye como una estrategia para reducir la pobreza, sino como un plan de inversiones con una serie de elementos para continuar profundizando los programas de ajuste estructural. El estudio a nivel local ha revelado que los municipios tienen muchas dificultades de gestión. En 2001, los municipios ejecutaron apenas el 55% de los recursos HIPC-II asignados para ese año.

El análisis efectuado muestra que las causas radican tanto en factores estructurales como de diseño de la EBRP.

Primero, el potencial de ejecución de fondos es endógeno al desarrollo del municipio: más del 80% de los municipios no cubre sus

necesidades básicas, es decir, no tiene alcantarillado, agua potable, luz, etc. Existe también una amplia dispersión intermunicipal: hay municipios con grandes aglomerados poblacionales y otros con pequeños; y ello tiene grandes implicaciones, ya que las localidades más pequeñas y alejadas enfrentan grandes costos de información y vigilancia. Además, en promedio, sólo el 4% de los funcionarios dentro de un municipio posee educación a nivel profesional. El nivel educativo del personal del gobierno municipal refleja la calidad de las políticas públicas. En este sentido, se ha observado una alta dispersión en los funcionarios de los gobiernos municipales y se ha constatado que la mayor parte de los municipios no cuentan con profesionales, asesores y técnicos. Comparando el nivel ejecutado de recursos HIPC-II con el índice de NBI, se ha observado que no existe ninguna relación; ello contrasta con la política de compensación de la EBRP, según la cual se asignan mayores recursos a los municipios más pobres. Esto corrobora la endogeneidad de la capacidad de gestión municipal.

Segundo, el proceso administrativo por el cual los municipios deben ejecutar los fondos es demasiado complejo. En la asignación de fuentes y uso de recursos, cada una de las agencias de financiamiento tiene distintas normas que los funcionarios del municipio deben conocer. Todas las fuentes y uso de recursos aumentan los costos de transacción, ya que existen demasiados actores, demasiadas reglas, normas, requerimientos que intervienen en los procesos de ejecución. En suma, las reglas de juego sobrepasan el potencial de eficiencia económica y social del municipio.

Tercero, a pesar de que los municipios son los principales gestores de los recursos HIPC-II, su rol se desdibuja porque los gobiernos municipales no conocen la EBRP, ni sus mecanismos de vigilancia y control social. Respecto de la EBRP, los municipios tienen un rol de administradores, sin contar con el *know how* sobre cómo administrar su caja y sin apropiarse de un auténtico desarrollo local desde abajo.

Uno de los mayores aportes de la NEI consiste en la introducción de los actores en el análisis económico. De allí surge la necesidad de consolidar un capital social para que las instituciones funcionen efectivamente en un contexto de confianza y deliberación. Se ha observado, con la encuesta ECP-01, que existe un gran potencial de llegar a acuerdos entre el gobierno central y los gobiernos municipales. El hecho de que estos últimos encuentren dificultades para ejecutar los fondos HIPC-II contrasta con el potencial de llegar a acuerdos, y muestra que el gobierno central y las agencias de financiamiento no han hecho el esfuerzo suficiente para que la propuesta de introducir la EBRP sea aceptada como un arreglo institucional en los municipios. El problema de fondo radica en que el gobierno central no se ha apropiado conscientemente de la EBRP.



En lo que respecta a las agencias de financiamiento, el cuestionamiento se basa en si existe o no una auténtica intención de reducir la pobreza.

En cuanto a la posibilidad de incorporar efectivamente un esquema participativo a nivel municipal para la aplicación de la EBRP, se ha visto –según la mencionada encuesta ECP-01– que existe un alto potencial en la eficiencia de un proceso participativo entre la gente de un mismo municipio. Según la opinión de la gente, hay disponibilidad para llegar a acuerdos y también un nivel razonable de confianza entre los vecinos de un mismo municipio, algo que no ocurre en otras esferas como, por ejemplo, entre gobierno y organizaciones campesinas o entre partidos políticos. Por otro lado, existe un riesgo asociado al problema de selección adversa en la participación: la mayor parte de la gente que participa en juntas vecinales, comités de vigilancia, OTB, cooperativas, etc., tiene bajos niveles de instrucción y de ingreso. Ello puede representar un problema al momento de elaborar la planificación participativa, aunque no tanto en lo que hace al control y a la vigilancia social. Los resultados encontrados deben analizarse con el mayor cuidado, puesto que el problema de selección adversa en la participación puede estar asociado con la segregación espacial, y puede interpretarse como una estrategia de supervivencia. En los barrios en los que no se cuenta con infraestructura básica (agua, luz, alcantarillado) es donde se concentra la gente pobre. Así, la gente participa activamente en su municipio a la espera de obtener el servicio básico deseado en su zona y, de este modo, se conforman redes de confianza y solidaridad de personas que participan activamente en su municipio. Pero, por otro lado, el problema de selección adversa en la planificación participativa puede constituirse en un foco de corrupción, porque, cuando el mercado no ofrece suficientes oportunidades de empleo, las personas pueden optar por participar excesivamente en actividades de su gobierno municipal a la espera de obtener algo a cambio.

No obstante, la educación y el nivel de ingreso no constituyen los factores más importantes que determinan si las personas participan o no. Para mostrar la influencia conjunta de otros factores relacionados con las características individuales y del contexto, se ha estimado un modelo *probit* a nivel individual, que estandariza varios factores que simultáneamente afectan la probabilidad de participar en asuntos concernientes al gobierno municipal. La variable dependiente analizada es si la persona participó alguna vez en una sesión municipal. En promedio, un 15% de la población municipal participa o participó en asuntos de su gobierno. El resultado del modelo muestra que tienen mayores probabilidades de participar los hombres en relación con las mujeres, las personas que hablan un idioma nativo en relación con las que sólo hablan español, y las personas que viven en áreas rurales en relación con las que lo hacen en

áreas urbanas; asimismo, cuanto mayores son las necesidades básicas insatisfechas del municipio, la probabilidad de participar aumenta.

Este resultado permite diferenciar a los municipios urbanos de los rurales. En las zonas rurales, viven en su mayoría poblaciones y comunidades indígenas; en ellas la participación es culturalmente un valor central, existe una trayectoria histórica en formas de participación y control social, y tienen la *expertise* necesaria para arribar a consensos que se traduzcan en el bien común.

Este esquema difícilmente puede reproducirse en áreas urbanas, donde la población es mucho más heterogénea y los niveles de desigualdad de ingresos y educación son mucho más altos. En las ciudades existe un riesgo mayor de selección adversa. Ello podría sesgar la participación a la búsqueda de un interés común, allí donde los intereses dispersos harían que la suma del bien individual no sea igual al “bien común”, y los procesos de consenso podrían ser más largos.

En general, el esquema participativo se ha constituido en una institución formal exitosa, ya que en todas las distintas formas de participación el porcentaje de personas es elevado. Sin embargo, la posibilidad de aplicar efectivamente un esquema participativo aparece como una fortaleza solamente en los municipios rurales. Los municipios urbanos se encuentran más estrechamente relacionados con el gobierno central, ya sea por su cercanía, existencia de servicios o el acceso a caminos. Se explicó que podrían existir riesgos en la calidad de las políticas públicas por el problema de selección adversa, pero también hay otros peligros asociados a las relaciones interinstitucionales entre el gobierno central y las agencias de financiamiento puesto que, aunque exista un esquema participativo, las decisiones se toman desde arriba.

Sin embargo, los procesos participativos, como una extensión del modelo ortodoxo, hoy forman también parte de un nuevo paquete de condicionamientos de los organismos de financiamiento. Estos no solamente condicionan al Estado a aplicar esquemas participativos, asumiendo que hubo una ruptura entre el gobierno y la sociedad civil, sino que también deslegitiman el sistema democrático representativo en el que los ciudadanos eligieron a sus candidatos para hacer política económica, en un contexto en que tanto a nivel central como a nivel municipal se verifica una alta representatividad partidaria. Hemos visto en el presente estudio que, en la mayoría de los gobiernos municipales, los concejos son altamente representativos y, a nivel central, es la primera vez en la historia boliviana que se cuenta con un Parlamento auténticamente representativo a nivel nacional. Sin embargo, es importante reconocer que existen fuertes problemas en la estructura de los partidos y que posiblemente estos no responden a las demandas más urgentes de la población. Según la mencionada encuesta ECP-01, la gente no confía en que los partidos políticos

puedan llegar a acuerdos, y tampoco confía en ellos. Ello también constituye un reflejo de la democracia excluyente de la historia boliviana: la gente no está acostumbrada a que personas de culturas diferentes formen parte del sistema y obtengan puestos de decisión. De todos modos, aún permanece la esperanza de que la representatividad auténtica se vaya constituyendo en una institución formal, lo que no justifica que en esta etapa de la democracia se pretenda deslegitimar a sus representantes.

Por otro lado, el *ownership* del gobierno no sólo depende de cuán comprometido se sienta con la aplicación de una política, sino también de su poder de negociación. Al existir 26 agencias de financiamiento comprometidas con el desarrollo en Bolivia, cada una tiene tiempos y requisitos diferenciados en sus formas de financiamiento, ya sea por crédito o por donación, y estos mecanismos afectan negativamente la eficiencia institucional del Estado, en una relación de 26 a 1.

Si el gobierno produce planes y estrategias vagas, deja las puertas abiertas para que las agencias de financiamiento actúen de juez y parte, como se ha observado en todo el proceso de formulación de la EBRP. Dicha tendencia se refuerza si se tiene presente que las agencias poseen mayor acceso a la información que la sociedad civil y que los mismos agentes del gobierno. Por ende, se asiste a un problema de asimetría de información, en el que los derechos de propiedad se encuentran sesgados hacia las agencias de financiamiento, debilitando mucho más el rol del Estado.

Ante la presencia de restricciones institucionales endógenas al desarrollo, deberían minimizarse los costos de transacción para la ejecución de políticas públicas. Con tantos jugadores y normas de juego, no existe una garantía por parte del Estado sobre el buen funcionamiento de las reglas que estimule la producción y la confianza social.

El proceso de construcción de la EBRP hasta su implementación ha permitido acercarnos a reflexionar sobre el rol del Estado cuando las agencias de financiamiento intervienen en las políticas públicas del país, no solamente en condicionamientos de tipo contable, sino en aquellos que afectan la propia dinámica nacional.

Por último, es necesario reconocer que, mientras persistan una alta desigualdad de ingresos y un alto grado de racismo, el capital social no garantiza el buen gobierno, sino que genera la resistencia de grupos sociales. El mercado por sí sólo no constituye la solución a la pobreza; es necesario establecer mayores sistemas de protección social, con un rol fortalecido del Estado boliviano, y apuntar a una decreciente intervención de las agencias de financiamiento<sup>28</sup>.

---

28 Una reflexión más profunda nos lleva a plantear si el poder de negociación del gobierno está limitado por un sistema de incentivos basado en la búsqueda del "bien individual". Para una futura investigación, sería interesante conocer cuál es la magnitud del sistema de

## BIBLIOGRAFÍA

- Bardham, P. 2003 (2001) “Entendiendo el subdesarrollo: retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres” en *Revista Instituciones y Desarrollo* (Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña) N° 10.  
En <[www.iigov.org/revista/?p=10\\_03](http://www.iigov.org/revista/?p=10_03)>.
- Blair, H. 2000 “Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries” en *World Development*, Vol. 28, N° 1.
- BM-Banco Mundial 2000 “Formulación de estrategias de reducción de la pobreza en los países desarrollados” en <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.
- BM 2003 (2001) "Capital Social" en <[www.worldbank.org/poverty/scapital](http://www.worldbank.org/poverty/scapital)>.
- Brito, Morelba 2003 (2002) “Buen gobierno local y calidad de la democracia” en *Revista Instituciones y Desarrollo* (Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña) N° 12-13.  
En <[www.iigov.org/revista/?p=12\\_10](http://www.iigov.org/revista/?p=12_10)>.
- Campero, J.C. y Gray Molina, G. 2003 (2001) “Gestión pública bajo captura y fragmentación política: cuatro estudios de caso en Bolivia” en *Revista Instituciones y Desarrollo* (Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña) N° 10, octubre.  
En <[www.iigov.org/revista/?p=10\\_06](http://www.iigov.org/revista/?p=10_06)>.
- Campos, N. y Nugent, J. 1998 “Instituciones y crecimiento ¿Puede el capital humano ser un vínculo?” en *Revista de la CEPAL*, N° 64.
- CEDLA/MCS/Cáritas Alemania 2002 “A un año de implementación de la EBRP”, La Paz, agosto.
- Christian Aid 2002a “Participating in dialogue? The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza”, Partnership with ACLO, Causananchispaj, CEDEC, CEDLA, Fundación Solon, UNITAS.
- Christian Aid 2002b “Poor people’s exclusion from poverty reduction strategies” en <[www.christianaid.org.uk/indepth/0110prsp/prsp.htm](http://www.christianaid.org.uk/indepth/0110prsp/prsp.htm)>.

---

incentivos de las agencias de financiamiento y la influencia que tiene en las negociaciones con el Estado. Por ejemplo, ¿cuál es la magnitud de las distorsiones que generan las agencias cuando pagan salarios más altos a funcionarios del Estado? Cabe preguntarse también si el sistema de incentivos, proveniente del “bien común” o del “bien individual”, garantiza un *óptimo de Pareto*, y si este óptimo garantiza que una política sea diseñada y aplicada en un sentido de eficiencia económica y social. En definitiva, el interrogante crucial es si, en el contexto boliviano, la eficiencia puede ser sinónimo de justicia económica.

- Christian Aid 2002c “Quality participation in poverty reduction strategies experiences from Malaw, Bolivia and Rwanda” en <[www.christian-aid.org.uk/indepth/0208qual/quality.htm](http://www.christian-aid.org.uk/indepth/0208qual/quality.htm)>.
- Collingwood, Vivien (ed.) 2003 (2002) “Good governance and the World Bank” en <[www.brettonwoodsproject.org/topic/goodgov/index.shtml](http://www.brettonwoodsproject.org/topic/goodgov/index.shtml)>.
- Easterly, William 2003 (2000) “The effect of World Bank and IMF programs on poverty” en <[www.jubilee2000uk.org/analysis/articles/easterly\\_programs\\_poverty.pdf](http://www.jubilee2000uk.org/analysis/articles/easterly_programs_poverty.pdf)>.
- Easterlin, R. 1996 *Growth triumphant: the Twenty-First Century in historical perspective* (Michigan: University of Michigan Press).
- Edwards, C. 2001 “Poverty reduction strategies: reality or rhetoric?”, Economic Research Seminar, Institute of Social Studies, La Haya, 8 de febrero.
- FUNDEMOS-Fundación Boliviana para la Capacitación Democrática y la Investigación 2001 *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (La Paz: Garza Azul).
- Gobierno Nacional de la República de Bolivia 2001a *Anexos. Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, Diálogo 2000* (La Paz: Ministerio de Hacienda).
- Gobierno Nacional de la República de Bolivia 2001b *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, Diálogo 2000* (La Paz: Ministerio de Hacienda).
- Hardin, R. 1996 “Institutional knowledge and the role of institutions” (Nueva York: New York University. En <[www.christian-aid.org.uk/indepth/0208qual/quality.htm](http://www.christian-aid.org.uk/indepth/0208qual/quality.htm)>.
- IIG-Instituto Internacional de Gobernabilidad 2003 (1998) “Douglas North: La teoría económica neoinstitucionalista y el desarrollo latinoamericano” en <[www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf](http://www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf)>.
- Marshall, Alison; Woodroffe, Jessica y Kjell, Petra 2001 “Policies to roll-back the State and privatise?” en *Poverty Reduction Strategy Papers Investigated* (World Development Movement). En <[www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/parallel%20papers/3\\_3\\_marshall.pdf](http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/parallel%20papers/3_3_marshall.pdf)>.
- MCS-Mecanismo de Control Social 2002 “Estrategias iguales para países dispares” en *Control Social* (La Paz).
- Ministerio de Comunicación Social de Bolivia 1995 *Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa* (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia).

- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente/Secretaría Nacional de Participación Popular de Bolivia 1995a *Ley N° 1551 de Participación Popular* (La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente).
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente/Secretaría Nacional de Participación Popular de Bolivia 1995b *Modificaciones y Ampliaciones a la Ley N° 1551* (La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente).
- Morales, Rolando 2000 *Política económica, geografía y pobreza* (La Paz: Universidad Andina Simón Bolívar).
- Morales, Rolando 2003 (2002) “Análisis económico e institucional de la EBRP con el soporte de un modelo CGE”, La Paz, mimeo.
- Morales Escoffier, Natacha 1999 “Las restricciones al desarrollo impuestas por el propio subdesarrollo” en *Colección de Tesis de la Carrera de Economía*, N° 66 (La Paz: Universidad Católica Boliviana).
- North, Douglas 1999 (1990) *Institutions, institutional change and economic performance* (Londres: Cambridge University Press).
- PNUD Bolivia-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2002 *Informe de desarrollo humano en Bolivia* (La Paz: Molina & Asociados).
- Portela, Marta y Neira, Isabel 2003 “Capital social: las relaciones sociales afectan el desarrollo”, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. En <[www.iigov.org/documentos/?p=3\\_0106](http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0106)>.
- Powell, R. 2000 “Debt relief for poor countries” en *Finance and Development* (World Bank) diciembre.
- Putnam, Robert 1995 “Bowling alone: American’s declining social capital” en *Journal of Democracy*, Vol. 6, N° 1.
- Sachs, J. y Warner, A. 2003 (1995) “Economic convergence and economic policies” (National Bureau of Economic Research) Working Paper N° 5.039. En <[www.nber/papers/w5039](http://www.nber/papers/w5039)>.
- Schneider, Hartmut 1999 “Participatory governance: the missing link for poverty reduction” (París: OECD Development Centre) Policy Brief N° 17.
- Seligson, Mitchel 1999 “La cultura política de la democracia boliviana” en *Así piensan los Bolivianos* (La Paz: Encuestas & Estudios) N° 60.

- UDAPE-Unidad de Análisis de Política Económica 2002 “Taller de Evaluación de la EBRP y el Diálogo Nacional 2000”, La Paz, 12 y 13 de diciembre. En <[www.udape.gov.bo](http://www.udape.gov.bo)>.
- Unidad de Programación Fiscal 2003 “Comportamiento de los Recursos HIPC-II, enero-diciembre 2002” en *Boletín Informativo* (La Paz: Ministerio de Hacienda) N° 2.
- WEED-World Economy, Ecology, and Development 2003 (2002) “Lessons from the analysis of the first five full PRSPs” en <[www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/WEEDsAnalysisoffivePRSPs.pdf](http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/WEEDsAnalysisoffivePRSPs.pdf)>.
- Wilks, Alex y Lefrançois, Fabien 2002 “Blinding with science or encouraging denate. How World Bank analysis determines PRSP policies”, Bretton Woods Project. En <[www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/blinding/blindful.pdf](http://www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/blinding/blindful.pdf)>.
- Wong Kwok-Fu, Sammual 2001 “What are the missing ingredients of the cake? Some reflections upon the notion of social capital”, Staff Group III Seminar, Instituto de Estudios Sociales de La Haya, La Haya.

Cecilia Ramos Arauco\*

# LA RETÓRICA DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE FINANCIAMIENTO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN BOLIVIA

## INTRODUCCIÓN

Las instituciones internacionales de financiamiento (IFI) imponen una serie de condiciones, medidas económicas y reformas estructurales como requisito indispensable para el otorgamiento de soportes financieros adicionales. A partir de 1985, Bolivia –al procurar salir de una larga y profunda crisis político-económica– implementó el Programa de Ajuste Estructural de corte neoliberal impuesto por las IFI. Las reformas se dirigieron a minimizar el rol del Estado en la economía. La primera ola se orientó a la regulación del funcionamiento de los mercados, la eliminación de distorsiones, la liberalización de precios y salarios y la flexibilización de la tasa de cambio. Se creía firmemente que la mano invisible del mercado distribuiría los beneficios económicos a toda la sociedad, y se consideraba que la única forma de conseguir un adecuado comportamiento/crecimiento económico era a través de un perfecto funcionamiento de los mercados, que los gobiernos debían asegurar. A mediados de los noventa, comienza la

\* Economista Magister en Estudios de Desarrollo en el Instituto de Estudios Sociales (ISS) de La Haya, Holanda. Desarrolló su actividad profesional en el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (Udape) y la Fundación Milenio.



segunda ola de reformas con el objetivo de otorgar al Estado la responsabilidad del desarrollo social –centrado en educación, salud e infraestructura básica–, dejando el ámbito económico y productivo como función principal del sector privado.

Los resultados de este modelo económico están lejos de ser los esperados. A dos décadas de su adopción, el crecimiento económico continuó siendo muy débil. La vulnerabilidad de la economía se acentuó, el Estado es financieramente insostenible y el nivel de endeudamiento es crítico. La distribución de los pocos beneficios que pudieron existir no tuvo lugar, y se registraron desastrosos resultados respecto de la equidad y la distribución de recursos y oportunidades. La concentración de la riqueza se agudizó y, por lo tanto, la brecha entre pobres y ricos resulta mayor. Bolivia acaba de presentar un análisis de la situación de pobreza actual. En 1992, 7 de cada 10 personas se encontraban en situación de pobreza, entendida esta como necesidades básicas insatisfechas. En 2001, casi diez años después, 6 de cada 10 personas todavía no alcanzaban a cubrir sus necesidades más elementales. En cifras absolutas, la población pobre del país ha aumentado de 4,4 a 4,8 millones de personas. Esta situación no debe continuar. El gobierno debe reconsiderar el modo en que cumplirá con las metas que se ha propuesto para 2015 respecto de la reducción de la pobreza.

Debido a esto, la pobreza –en tanto problema estructural– entra a formar parte central en el debate sobre el desarrollo, y los organismos multilaterales de financiamiento –detentadores de los recursos financieros y del poder de decisión– resuelven introducir en sus programas el concepto de reducción de la pobreza. Así, el enfoque de desarrollo de las instituciones financieras multilaterales parecería estar cambiando, al incorporar el discurso de lucha contra la pobreza en sus programas. Dichos organismos, que poseen desde hace tiempo la voz mandante respecto al tipo de desarrollo que los países con menores ingresos deben seguir, reconocen –al menos en su retórica– la necesidad de articular la política económica con los objetivos de la política social para reducir la pobreza.

El objeto del presente estudio es analizar las orientaciones de los programas de los organismos multilaterales en el marco de políticas de reducción de la pobreza contenidas en los convenios, acuerdos y compromisos suscritos por el gobierno de Bolivia con las instituciones internacionales de financiamiento. El estudio se concentrará precisamente en el Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (PRGF-Poverty Reduction and Growth Facility) del Fondo Monetario Internacional (FMI) y en el Programa de Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (PRSC-Poverty Reduction Support Credit) del Banco

Mundial (BM). Ambos programas proclaman estar –o, por lo menos, que debieran estar– estrechamente relacionados con estrategias de reducción de pobreza elaboradas de manera participativa por los propios países receptores de los recursos concesionales, los Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). En el caso de Bolivia, tanto el PRGF como el PRSC deberían mostrar claras conexiones con la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).

Los nuevos programas del FMI y el BM están cargados de retórica pro pobre. Sus nuevos principios determinan que los programas económicos deberán basarse en las estrategias de reducción de la pobreza elaboradas por cada país, incluyendo la opinión de diferentes niveles del sector público, el sector privado y la sociedad civil. En algunos países (por ejemplo, Uganda) este no fue el caso. Tanto el PRGF como el PRSC no presentaron suficiente relación con el PRSP del país, ni existió espacio real para la participación de la sociedad civil en la discusión y formulación de políticas macroeconómicas (Nyamugasira y Rowden, 2002). La presente investigación busca, entonces, analizar la situación en Bolivia en los primeros años del milenio, las conexiones y divergencias entre los PRGF, PRSC y PRSP bolivianos, indagando sobre las limitaciones compartidas entre diferentes países receptores de recursos concesionales.

La crítica situación económica, social y política boliviana y la necesidad de reformular el sentido de desarrollo desde lo público, las políticas macroeconómicas y la política social sugieren analizar cuál ha sido el resultado de las políticas –implementadas desde 1985 hasta la fecha, agosto 2003– y en particular cuál es el enfoque general de desarrollo del Estado boliviano. De la misma manera, es preciso analizar cuál es el marco actual de relación internacional y visión del desarrollo, una cuestión fundamental en momentos como el actual, cuando existe la posibilidad de un replanteo de posición y cuando los convenios con las instituciones de financiamiento se encuentran en fase de negociación. Resulta fundamental, además, discutir sobre el nuevo rol que el Estado puede asumir, no sólo en su condición de administrador y ejecutor de políticas, sino también respecto de las formas en las que puede manejar las negociaciones con las instituciones internacionales de financiamiento y facilitar una participación más contributiva de la sociedad en su conjunto.

Específicamente, el estudio apunta a examinar las orientaciones del enfoque sobre crecimiento y reducción de pobreza de los organismos multilaterales y sus implicaciones sobre la formulación de políticas públicas nacionales.

Las preguntas que guiaron la investigación pueden sintetizarse del siguiente modo.

- ¿Qué conexiones reales existen entre los programas que definen la política macroeconómica y de financiamiento y los programas de reducción de la pobreza?
- ¿Cuáles son los principales resultados de la aplicación de los programas de ajuste estructural (PAE) en el ámbito económico, social y específicamente en relación con la reducción de la pobreza?
- ¿Cuál es la participación real de la sociedad –organizaciones sociales diversas– en el debate, definición, monitoreo y evaluación de políticas tanto sociales como económicas?
- ¿Cuál es entonces el nuevo rol del Estado?

En el primer apartado se presenta el enfoque del desarrollo de las instituciones internacionales de financiamiento, BM y FMI, que se encuentra expresado en el Consenso de Washington y en los PAE. Se discute la lógica del desarrollo basado en el mercado, la propiedad privada y el comercio exterior, en la que lo primordial es el crecimiento económico. Luego se presentan los programas actuales de las IFI y su especial atención a la reducción de la pobreza. Examinamos, además, dos nuevos conceptos introducidos en el discurso: la participación y la apropiación de la población respecto de las políticas públicas y la necesidad de evaluación de impactos de tales políticas.

El caso boliviano se analiza específicamente en el segundo apartado, donde presentamos el modo en que este enfoque de desarrollo se expresa en las políticas macroeconómicas y sociales, incluyendo la EBRP. Se estudian algunas políticas específicas y sus efectos en la economía nacional, la pobreza y la equidad de género, así como la actual forma de lucha contra la pobreza.

El tercer apartado cuestiona el Diálogo Nacional como instrumento de participación social y pone en evidencia la ausencia de evaluación de resultados e impactos de las políticas públicas.

Finalmente, partiendo del análisis de la evolución del enfoque del desarrollo de las IFI y de la evidencia empírica del caso boliviano, se plantea una discusión sobre el rol del Estado en los últimos veinte años, su evolución y el carácter y forma que está tomando actualmente. Con el fin de realizar un debate integral, se analizan también los roles de los otros actores del desarrollo, fundamentalmente la sociedad civil<sup>1</sup>.

---

1 El estudio se sustenta en dos fuentes principales de información. En primer lugar, información secundaria: se estudiaron documentos elaborados por los diferentes actores del desarrollo (sector público boliviano en sus diferentes niveles, cooperación internacional, ONG y organizaciones sociales). Los principales documentos revisados fueron: principios

## ENFOQUE DE DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE FINANCIAMIENTO EL BM Y EL FMI

Como consecuencia del impacto de la Gran Depresión de los años treinta, los gobiernos de diferentes países vieron la necesidad de someter las relaciones económicas internacionales a normas, mecanismos e instituciones de regulación, fundamentalmente en los ámbitos monetarios y de comercio, razón por la cual se crearon diversos organismos multilaterales<sup>2</sup>. Sin embargo, desde su creación, estas instituciones reflejaron el contexto político en el cual Estados Unidos se distinguía por una superioridad en reservas monetarias, poderío industrial, liderazgo tecnológico y competitividad comercial. Pese a numerosas y constantes demandas de los países del Tercer Mundo para la democratización de tales instituciones, la correlación de poderes siempre se mantuvo a causa de la disparidad de posiciones de las regiones en desarrollo y la intransigencia de los países industrializados, cuyos intereses fueron imponiéndose paulatinamente. Esto sucedió en paralelo con un incremento de las funciones de los organismos multilaterales (que responden a mandatos y enfoques de las economías capitalistas desarrolladas, encabezadas por EE.UU.).

En el presente artículo centraremos la atención en el BM y el FMI, las instituciones multilaterales de financiamiento de mayor influencia sobre la orientación de políticas públicas nacionales, que enmarcadas en la agenda del Consenso de Washington imponen una serie

---

básicos del PRGF del Fondo Monetario Internacional; aspectos operacionales del PRGF; reportes de los directores ejecutivos sobre el PRGF y el PRSP; evaluación conjunta de FMI y BM sobre los PRSP (JSA); Estrategia de Asistencia a un País del Banco Mundial (CAS); líneas directrices y metas de los PRSC del Banco Mundial; cartas de intenciones firmadas entre el gobierno boliviano y el FMI; la EBRP; el informe del Diálogo Nacional; la Ley del Diálogo Nacional; los reportes de seguimiento de la EBRP elaborados por el Consejo Interinstitucional de Seguimiento a la Estrategia; documentos de evaluación de resultados y efectos de la aplicación del programa de ajuste estructural en el ámbito económico, social, de empleo e ingresos; e información estadística sobre el comportamiento de indicadores económicos y sociales. En segundo lugar, se realizaron entrevistas en profundidad con representantes del Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Participación Popular, Ministerio de la Presidencia, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE), instituciones internacionales de financiamiento, FMI, BM, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la cooperación internacional bilateral, el Mecanismo de Control Social, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, e instituciones académicas y de investigación.

2 Los principales organismos multilaterales son: agencias y programas de la Organización de las Naciones Unidas (PNUD, UNICEF, FAO, OIT, etc.); la Organización Mundial del Comercio (OMC); las organizaciones regionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA); y las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como el FMI, el BM y los Bancos Regionales de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento.

de condiciones, medidas económicas y reformas estructurales como requisito indispensable para el otorgamiento de soportes financieros adicionales. Estos se construyen en base a los objetivos centrales y visiones de desarrollo que cada institución tiene.

El BM es el mayor prestamista para proyectos de desarrollo en el mundo y se destaca por los múltiples sectores y áreas geográficas adonde se han dirigido sus recursos: desde proyectos de infraestructura (camino, puertos, aeropuertos, fábricas hidroeléctricas) hasta actividades de asistencia social (educación y salud). Sus préstamos siempre incluyen un aporte de contraparte del gobierno receptor.

Durante los años sesenta, la política del BM tenía por objetivo dirigir los recursos de inversión hacia los “pilares” del desarrollo: infraestructura en el campo de la energía, transporte y telecomunicaciones, agroindustria y minería, todas ellas orientadas a la exportación. Posteriormente, en los años setenta, desvía su atención hacia la agricultura de pequeña y mediana escala y los programas sociales (educación, población, salud, nutrición, desarrollo urbano, abastecimiento de agua y alcantarillado). En los ochenta, la inversión en infraestructura básica se transforma en un elemento central. Se concibe al desarrollo como la transformación de la economía tradicional hacia la moderna industrial, y tal modernización, impulsada por la iniciativa privada, tiene en la infraestructura su nexo articulador (Dorado et al., 1992: 67).

A partir de entonces el BM, en acuerdo con el FMI, vuelca sus intervenciones hacia una perspectiva de política macroeconómica. Como contrapartida al otorgamiento de nuevos préstamos o al escalonamiento de los préstamos ya acordados, comienza a imponer PAE destinados a equilibrar las balanzas de pagos con la finalidad de asegurar que los países deudores puedan hacer frente a sus obligaciones financieras (pago de intereses y servicio de la deuda).

A inicios de la década del noventa, se genera un nuevo debate dirigido a la “lucha contra la pobreza”. El BM reconoce que el crecimiento económico no conduce al bienestar de las grandes mayorías de los países en desarrollo (hipótesis del “rebalse” o “derrame”) y que en algunos casos los PAE provocan efectos perversos sobre la situación de los sectores más pobres. Se incorpora entonces el criterio de la satisfacción de necesidades básicas, pero sin comprometer el estilo de crecimiento, es decir, sin afectar la distribución del ingreso. El BM anuncia que su objetivo primordial pasa a ser la reducción de la pobreza y que los componentes de su estrategia son el crecimiento económico, como generador de ingresos para la población, y un mejor acceso a educación, nutrición, asistencia en salud e infraestructura física. Posteriormente, añade a sus objetivos centrales el manejo sustentable y desarrollo sostenible, así como programas de formación de recursos humanos,

entendiendo que existen insuficiencias en la capacidad de gestión de los sectores público y privado, las cuales serían también determinantes del subdesarrollo.

Pese a que el Banco pretende sostener en el mismo nivel jerárquico crecimiento económico y satisfacción de las necesidades básicas, en la práctica su enfoque tiene niveles escalonados [...] Privilegia el crecimiento económico como condición necesaria para incrementar el bienestar y desarrollo (Dorado et al., 1992: 69).

Así, el BM fundamenta su accionar en la necesidad de apuntalar dos procesos: el aumento de la productividad y el aumento de servicios de infraestructura básica, todo esto con la perspectiva de estimular la actividad privada.

En el programa de reformas planteado por el BM, la prioridad es el fortalecimiento fiscal. Para ello, promueve la reforma de la seguridad social, la reforma fiscal en los gobiernos locales, el fortalecimiento del sector financiero y la mejora de la gestión de los bancos centrales y estatales, así como mejoras en la recaudación de los impuestos y las instituciones presupuestarias. Al sector público y al gobierno se les demanda transparencia, eficiencia, responsabilidad y confiabilidad. Otras áreas esenciales de acción son la inversión en capital humano (salud, educación, vivienda); reformas en el marco legal y reglamentario, en especial respecto a los derechos de propiedad (seguridad jurídica para las inversiones); legislación laboral (mercados laborales flexibles); y el marco normativo para impulsar la inversión privada en infraestructura (ver BM, 1998; 2001).

Por su parte, el FMI se creó para apoyar a las economías de los países con crisis de balanza de pagos y financiar programas de estabilización, adoptando dos prescripciones fundamentales: eliminar el déficit fiscal y reajustar los precios relativos<sup>3</sup>. Sin embargo, con el tiempo, sus actividades fueron ampliándose hasta la realización de

---

3 Según el Convenio Constitutivo, las responsabilidades del Fondo son “promover la cooperación monetaria internacional, ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos para las operaciones en cuenta corriente, procurar la estabilidad de las relaciones cambiarias, eliminar las restricciones cambiarias que obstaculizan el crecimiento equilibrado del comercio internacional, otorgar recursos propios para ayudar a reducir la intensidad y duración de los desequilibrios de las balanzas de pagos, y facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo con ello a promover y mantener altos niveles de ocupación e ingresos reales” (Dorado et al., 1992: 58). El Convenio también establece un código de conducta por el cual “los países miembros se muestran dispuestos a renunciar en cierta medida a su soberanía, en cuanto esta suponga, en la práctica, menoscabar el bienestar de los demás países miembros” (Dorado et al., 1992: 58).

monitoreos minuciosos de la política económica para determinar si los países están actuando de manera responsable en favor de la estabilización macroeconómica y el crecimiento. Los analistas del FMI exigen a los gobiernos que realicen reformas estructurales y busquen la estabilización macroeconómica para que se desate el crecimiento. El FMI es la entidad que, a través de su intervención, más ha fomentado la diseminación e institucionalización del modelo neoliberal a nivel mundial. La lógica que orienta al BM es exactamente la misma; no obstante, sus programas no son idénticos. Mientras el BM incursiona más en el ámbito social, el Fondo se mueve esencialmente en el campo económico-financiero.

Los lineamientos básicos de los programas del FMI son<sup>4</sup>: la promoción de un sistema de regulación de acceso a mercados simple, transparente y aplicado igualitariamente; el incremento de la profesionalidad e independencia del sistema judicial para brindar mayor seguridad a ahorristas e inversores, fundamentalmente sobre derechos de propiedad; la reducción del gasto público corriente para disponer de mayores fondos para la inversión en capital humano e infraestructura básica.

Respecto del sector laboral, se plantea su reforma y la descentralización de la negociación colectiva laboral. En el sector financiero, los bancos deben moverse en una estrategia orientada hacia el mercado, lo que requiere de una regulación estatal prudente y una supervisión más efectiva. En el sector fiscal, se debe apuntar a ensanchar la base tributaria, mejorar su administración y la rectitud de los pagadores. Finalmente, para que las reformas sean viables se requiere de buena “gobernabilidad”, reduciendo la intervención del Estado en la economía y aumentando la transparencia de los gobiernos.

La liberalización financiera ha sido uno de los elementos fuertes del programa del FMI. En la actualidad, muchos países la consideran como una realidad irreversible. El FMI ha asumido explícitamente el rol de remodelador de las economías para que estas encajen en el nuevo orden financiero globalizado creado por él, y ahora nos encontramos en una situación en la que los capitales –que además son fundamentalmente privados– fluyen internacionalmente casi sin impedimentos. Un aspecto central de la crisis económica latinoamericana actual se manifiesta, entre otros, en la forma de desequilibrios monetario-financieros crecientes, cuya máxima y dramática expresión es el fenómeno del endeudamiento externo. El FMI asume un papel central en la intermediación en las negociaciones entre países deudores y acreedores, tomando el liderazgo en la estabilización de los mercados internacio-

---

4 Esta conceptualización fue elaborada en base a los documentos de política del FMI (1999; 2001a; 2001b; 2002a; 2002b).

nales de capital, en la promoción de programas de ajuste en los países latinoamericanos endeudados, y en la coordinación y suministro de créditos adicionales por parte de la banca acreedora. Incluso interviene en algunos flujos oficiales, deuda bilateral (en el marco del Club de París) y, en los últimos años, deuda multilateral (en el marco del programa Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). Los acuerdos con el FMI han llegado a servir como aval de un país frente al sistema financiero internacional en su conjunto.

En líneas generales, puede afirmarse que la atención y el apoyo del BM y el FMI cambian de una asistencia a países de bajos ingresos a países altamente endeudados. El interés de ambas instituciones se orienta, entonces, a reactivar la viabilidad de los países fuertemente endeudados, para que puedan hacer frente a sus obligaciones crediticias. Para ello han procedido a elaborar un marco de política económica que inserta a las economías latinoamericanas en el sistema monetario-financiero internacional y pretende promover su expansión económica. El BM, a través del ajuste estructural global y sectorial, acomoda la política económica en función de los problemas de balanza de pagos (corto plazo), mientras que el Fondo concede préstamos para reestructurar las economías en períodos más largos (cuando, en un inicio, no se trataba más que de frenar una crisis y lograr la “estabilización”). Cada organismo comienza a invadir el campo de acción del otro. La división de tareas entre el BM y el FMI resulta menos precisa a partir del inicio de los PAE. Así, esta característica del ajuste con crecimiento, en la que resulta difícil separar los efectos de los programas del Fondo y del BM, lleva a la manifestación de la doble condicionalidad o condicionalidad cruzada.

### **LOS PILARES DEL MODELO NEOLIBERAL**

El modelo económico neoliberal, base de la estructura económica mundial actual y que delinea el accionar del BM y el FMI, concibe al crecimiento económico como motor fundamental del desarrollo. Prioriza la intervención pública y la asignación de recursos hacia el programa económico. El argumento de su estrategia de desarrollo consiste en que existiría un “efecto rebalse” mediante el cual la dinámica del crecimiento generaría mayores fuentes de empleo e ingresos, además de recursos fiscales adicionales para políticas redistributivas y programas de reducción de la pobreza. El pretendido crecimiento económico se asienta en tres pilares fundamentales: el sector privado, el mercado y la economía internacional.

El sector privado debe desarrollarse en un mercado lo más libre posible. Así, los pasos fundamentales son la desregulación y la privatización de la economía. El Estado debe reducir su participación en las actividades económico productivas –las empresas estatales deben pasar



a manos privadas–, así como su intervención en el funcionamiento de la economía, dejando que el mercado determine su comportamiento –actividades privadas desreguladas.

El modelo requiere la liberalización de los mercados. La lógica consiste en que, supuestamente, el mercado permite una asignación eficiente de los recursos, destinándolos hacia los sectores que logran una mayor acumulación de capital, lo que permitiría un crecimiento en la economía. Para esto se promueve la liberalización de precios, del mercado cambiario, del financiero y del laboral.

Se define una política económica “orientada hacia el exterior” (el sector externo). La relación con la economía internacional se da en el ámbito comercial: producir para la exportación. Este ajuste se plantea como forma de encontrar mercados para la producción y generar los recursos externos necesarios para la inversión y el crecimiento. Se promueve además la liberalización del mercado de capitales al reconocer las limitaciones relacionadas a la disponibilidad de recursos, la falta de ahorro interno y los escasos flujos de inversión extranjera. La lógica es que se incrementaría la disponibilidad de recursos externos, sea en forma de créditos, bilaterales o multilaterales, o por la apertura al ingreso de inversión extranjera directa.

Estos pilares del modelo neoliberal se concretan en el llamado Consenso de Washington<sup>5</sup>, dando lugar a una agenda no diferenciada de reformas económicas y políticas de aplicación general en los países en desarrollo. A principios de los noventa, tras la caída del Muro de Berlín, en ciertos círculos económicos se intentó formular un listado de medidas de política económica que constituyera un paradigma único de la economía capitalista neoliberal. Dicho listado serviría para orientar a los gobiernos de los países en desarrollo y a los organismos internacionales. El Consenso de Washington concretó diez temas de política económica. El listado se encuentra ratificado y fortalecido en el Consenso de Monterrey, en el que participaron los presidentes de la mayoría de los países del mundo y los representantes de los organismos internacionales de financiamiento<sup>6</sup>.

Las disposiciones del Consenso de Washington se expresan en los siguientes diez puntos.

- Disciplina fiscal (presupuesto equilibrado). Los déficits públicos deberían ser lo bastante reducidos como para poder ser financiados sin tener que recurrir a impuestos inflacionarios.

---

<sup>5</sup> La primera formulación del término Consenso de Washington se debe a John Williamson (1990).

<sup>6</sup> El Consenso de Monterrey fue firmado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en Monterrey, México, en marzo de 2002.

- Prioridades en el gasto público. El gasto debería redirigirse desde áreas políticamente sensibles (defensa, administración, etc.) hacia ámbitos que cuenten con elevados beneficios económicos y con el potencial para mejorar la distribución de la renta (salud, educación e infraestructura), siguiendo el rol subsidiario asignado al Estado.
- Reforma tributaria. Se aconseja incrementar la recaudación tributaria, ampliando la base imponible y disminuyendo los tipos impositivos marginales. No rebajar la progresividad y mejorar la administración fiscal.
- Liberalización financiera con tipos de interés determinados por el mercado.
- Tipos de cambio determinados por las fuerzas del mercado sobre una base coherente con los objetivos macroeconómicos. Un tipo de cambio “competitivo” es más importante que la forma de determinarlo.
- Liberalización comercial. La liberalización de las importaciones de factores de producción intermedios puede ser importante para la promoción de las exportaciones. Las restricciones comerciales cuantitativas deberían ser rápidamente sustituidas por aranceles.
- Inversión extranjera directa (IED). Una actitud restrictiva que limite la entrada de IED se considera una insensatez. Las empresas extranjeras y nacionales deben competir en términos de igualdad.
- Privatización para aliviar la presión en el presupuesto gubernamental: a corto plazo, con los ingresos producidos por la venta de las empresas; a largo plazo, la inversión necesaria ya no será financiada por el gobierno.
- Desregulación. Se propone abolir las regulaciones que impiden la entrada de nuevas empresas o limitan la competencia. Las regulaciones son justificadas sólo por seguridad, protección medioambiental o supervisión prudencial de las instituciones financieras.
- Derechos de propiedad para garantizar las inversiones que estimularían el crecimiento económico.

## **REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y DESARROLLO**

Recién a fines de la década del noventa, las IFI y los hacedores de políticas parecieron empezar a reconocer los bajos resultados socia-

les de sus medidas y la necesidad de una mayor conexión entre política económica y social. En consecuencia, introdujeron de manera explícita en sus programas la reducción de la pobreza, convirtiéndola en objetivo central de las esferas económica y social. En septiembre de 1999, el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural del FMI (ESAF-Enhanced Structural Adjustment Facility) pasó a su versión renovada de ajuste estructural, el Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (PRGF-Poverty Reduction and Growth Facility). Así, se amplían los objetivos de los préstamos concesionales más allá de las consabidas medidas económicas.

El Fondo llega a declarar que la focalización y las políticas de sus nuevos programas de apoyo emergerán directamente de una estrategia de reducción de la pobreza que los propios países elaborarán.

Los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza –Poverty Reduction Strategy Papers– (PRSP) serán preparados por el gobierno basándose en un proceso de participación activa de la sociedad civil, ONG, donantes e instituciones internacionales. Se espera que los PRSP elaborados localmente generen ideas frescas respecto a las estrategias y medidas necesarias para alcanzar la meta compartida de crecimiento y reducción de la pobreza, y desarrollen un sentido de apropiación (*ownership*) y compromiso nacionales para alcanzar dichos objetivos (FMI, 1999: 5).

Según el Fondo, los programas de apoyo PRGF se diferencian de los programas ESAF en los siguientes elementos:

- Integran la reducción de la pobreza a políticas macroeconómicas. Se asevera que las políticas macroeconómicas clave, los objetivos de crecimiento e inflación, así como las políticas fiscales, monetarias y externa, deberán estar sujetas a consulta pública. Los programas sociales y sectoriales clave y las reformas estructurales dirigidas a la reducción de la pobreza y al crecimiento deben ser identificados y priorizados durante un proceso participativo de PRSP. El presupuesto tomará en cuenta criterios de eficiencia y focalización del gasto. Además, el FMI busca asegurar que los programas de gasto puedan ser financiados de manera sostenible y no inflacionaria.
- Enfatizan adicionalmente en el concepto de “buen gobierno”. Las mejoras en gestión son fundamentales para la estabilidad macroeconómica, el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza. El objetivo primordial es mejorar el manejo de recursos

públicos, lograr mayor transparencia, una observación pública activa así como una mejora general en la transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) del gobierno respecto a su manejo fiscal (FMI, 2001b).

El FMI plantea igualmente reforzar el trabajo coordinado con el BM. Ambos actores se comprometen a desarrollar actividades y condicionales complementarias. El BM condiciona sus PRSC a la existencia de un PRSP y un PRGF firmados. El PRSC es un instrumento de asistencia al desarrollo, basado además en la Estrategia de Asistencia a un País del BM (CAS-Country Assistance Strategy), que para Bolivia data de 1998 y fue ratificado en 2001. De la misma manera, cuando sea necesario, el FMI se apoyará en la experiencia del BM para el diseño de los programas de apoyo PRGF.

Manteniendo su accionar de los últimos años, el FMI ratifica en el PRGF que proveerá sugerencias sobre políticas macroeconómicas prudentes, reformas estructurales en áreas relacionadas a política tributaria y tasas de cambio, mejor gestión fiscal, ejecución presupuestaria, transparencia fiscal y administración tributaria y de impuestos. Queda claro que la política dura del FMI –el modelo económico y su forma de intervención en él– se mantienen. La intención de reducir la pobreza permanece como objetivo secundario y como un resultado automático del resto de las medidas, que quedan intactas.

No solamente los PRSC del BM se ciñen al PRGF, sino que el nuevo CAS que prepara el BM también se encuentra en función del acuerdo a firmarse con el FMI. Esta es la doble condicionalidad, puesto que los requisitos impuestos por ambos organismos apuntan a lo mismo: un modelo de estabilidad y crecimiento que se basa en el mercado, la propiedad privada y el comercio exterior; políticas específicas y metas iguales.

La elegibilidad para que los países participen del programa PRGF con el FMI y el PRSC del BM se mide fundamentalmente por el nivel de ingreso: un PIB per cápita menor a 885 dólares en 1999. El monto por Estado dependerá de la balanza de pagos necesaria, la firmeza de su programa de ajuste y un destacado uso del crédito del Fondo. Bolivia cumple con todos los requisitos para participar del programa; además de haber calificado para el alivio de su deuda externa en el marco de la mencionada iniciativa HIPC, que libera recursos para la lucha contra la pobreza.

Sin embargo, el giro en el discurso de las IFI no queda ahí. A la reducción de la pobreza se incorporan otros dos grandes conceptos: mayor participación en la formulación de políticas y una evaluación de impactos.

La nueva propuesta del FMI y BM pone especial énfasis en la importancia de la participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas de cada país. El FMI sostiene que “una mayor discu-

sión pública debería tener lugar respecto a alternativas de política, lógica, racionalidad, limitaciones y opciones/decisiones” (FMI, 2001a). Las áreas a las cuales se refiere son “las políticas macroeconómicas clave, incluyendo objetivos de crecimiento e inflación, y la políticas fiscales, monetarias y externa, así como políticas estructurales para acelerar el crecimiento” (FMI, 1999: 9). Además, como se mencionó anteriormente, el Fondo prescribe la forma en que deben ser elaboradas las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. No obstante, a pesar de que son amplios los ámbitos en los cuales las IFI “consideran” importante la participación de la población, se trata de una participación indirecta, puesto que es sólo en la construcción de las estrategias de reducción de la pobreza en las cuales se plantea expresamente la participación ciudadana. El programa económico puesto en consideración del FMI se construye sobre la base de las estrategias y no directamente de la participación.

En el nuevo marco de desarrollo, en el que la reducción de la pobreza se expresa como primera meta, existe una creciente necesidad de conocer y entender el impacto que tienen las políticas implementadas sobre la población pobre. Tanto el BM como el FMI admiten que resulta fundamental la evaluación de los impactos de sus políticas de manera previa a la formulación de sus nuevos programas trianuales, PRGF y PRSP.

[Los directores del FMI] instaron a que los programas PRGF provean periódicamente una descripción y Análisis de Impacto Social y de Pobreza—Poverty and Social Impact Analysis—(PSIA) [...] incluyendo una descripción cualitativa del impacto esperado en los pobres de las mayores medidas macroeconómicas y estructurales y un resumen de las medidas que se implementan para compensar cualquier efecto adverso (FMI, 2002a).

Afirman, además, que el análisis del impacto social debería evaluar “las consecuencias de las medidas de política –antes, durante y después de su aplicación– en el bienestar de diferentes grupos sociales, con especial atención a los grupos vulnerables y a los pobres” (FMI, 2001b).

Mediante esta evaluación, las IFI suponen que se abriría un debate nacional sobre las políticas posibles para un país. Grupos de la sociedad civil podrían examinar los planes de las IFI y del gobierno, considerando el impacto pronosticado sobre la pobreza y los intereses de la población, además de contribuir con las experiencias de convivir con las políticas anteriores. En teoría, la discusión sobre la estructura macroeconómica debería volverse más flexible y abierta, considerando la adecuabilidad de la estructura macroeconómica a la política social que los organismos pregonan.

“El Fondo ya se ha comprometido a incorporar el PSIA como elemento clave de los préstamos concesionarios que otorgue” (FMI, 2001b). Aun así, la intención de evaluación fracasa al no poderse liberar de la rigidez y priorización en la formulación de políticas económicas impuestas por el gobierno, el FMI, el BM y otros donantes. No cuesta demasiado advertir que muchos de los impactos esperados de las políticas de sus nuevos programas no son más que “asumidos”. Políticas, medidas y metas se construyen asumiendo ciertos impactos, sin existir un análisis de resultados esperados ni uno de impactos de las políticas anteriores dentro del contexto específico de cada país.

Tanto el FMI como el BM apoyan la idea del análisis de impactos, pero es el BM el que asume el liderazgo y la conducción técnica, mientras que la responsabilidad del diseño e implementación es del gobierno de cada país. En muchos países, el BM, secundado por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID-British Department for International Development), ha desarrollado algunos PSIA pilotos. No obstante, la experiencia no se ha dado en Bolivia, y no se conoce de alguna intención del gobierno por llevarla a cabo.

Actualmente existe mucha discusión entre IFI, gobiernos y activistas de la sociedad civil, a nivel nacional e internacional, sobre la necesidad de evaluaciones de impactos de las políticas y condicionalidades de los programas multilaterales, antes y después de su implementación. “Si BM/FMI hicieran evaluaciones de pobreza *ex ante*, podrían explicar la lógica de sus consejos y la relación de las nuevas políticas con la reducción de la pobreza” (Oxfam International, 2001: 5-7). La sociedad civil quiere asegurarse de que los errores cometidos con la aplicación de los PAE no se repitan en los programas actuales de reducción de la pobreza (PRSP, PRGF y PRSC). Por este motivo, grupos nacionales e internacionales están solicitando a las instituciones internacionales de financiamiento que incorporen lo antes posible evaluaciones de impacto *ex ante* en todos sus programas como rutina en su planificación y monitoreo, es decir, hacer reales los PSIA.

El informe final de la Red Internacional Participativa de Seguimiento al Ajuste Internacional (SAPRIN) presenta una fuerte crítica sobre los impactos de las políticas de ajuste, al argumentar lo siguiente: las pérdidas para los pobres y trabajadores de muchos países, que los PAE debían generar sólo en el corto plazo, resultaron pérdidas mayores, en número e intensidad, además de que no se evidenciaron cambios de orientación en las medidas que se aplican; después de dos décadas de políticas de ajuste, resulta bastante evidente que las políticas macroeconómicas y reformas estructurales impuestas no cambiarán de repente y comenzarán a reducir la pobreza y la desigualdad en lugar de aumentarlas; la evidencia sugiere que los beneficios macroeconómicos de las medi-

das mencionadas son mucho menores a los que suponen las instituciones internacionales de financiamiento (ver SAPRIN, 2002: 173-188).

Es en este marco de política y enfoque de desarrollo que queremos analizar cuál es la experiencia boliviana. No realizaremos el análisis de impacto social y de pobreza que las medidas “aconsejadas” por los organismos multilaterales a Bolivia requieren. Examinaremos cuán relacionado se encuentra el discurso de las IFI –respecto a los resultados esperados y la manifestación explícita de reducir la pobreza, ampliar la participación y evaluar los resultados– con lo que efectivamente se exige, se aplica y se obtiene.

### **EL CASO BOLIVIANO: COMPORTAMIENTO ECONÓMICO Y FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO**

Sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 2001, el gobierno elaboró un mapa de la pobreza que anuncia que la misma se redujo a un ritmo del 1,33% (0,48 en el área rural) –ritmo mayor al 1% de disminución que existió hasta 1992 (con anterioridad al Censo). En dicho año, 7 de cada 10 personas se encontraban en situación de pobreza, según el cálculo de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), mientras que en 2001, casi diez años después, aún 6 de cada 10 personas no alcanzan a cubrir sus necesidades más elementales. El informe gubernamental no pone mucho énfasis en los datos absolutos, que muestran que los pobres urbanos aumentaron de 1,9 a 2 millones de personas entre 1992 y 2001 y los pobres rurales de 2,5 a 2,8 millones (las cifras rurales serían mayores si no fuera por el importante proceso de migración rural-urbano del período).

Debido a la metodología utilizada (NBI), muchas dimensiones de la pobreza no se observan, ya que esta se limita a aspectos de acceso a salud, educación, saneamiento básico y vivienda<sup>7</sup>. El análisis de pobreza realizado no toma en cuenta información tan fundamental como el desempleo, el nivel salarial o, por ejemplo, la mortalidad materno-infantil. Tampoco se consideran la calidad y eficacia de los servicios brindados (salud y educación), sino sólo su existencia. Respecto al mercado de trabajo, se observa que el trabajo en actividades precarias ha pasado a ser la forma principal de inserción laboral para el 80% de los trabajadores del campo y el 63% de la fuerza de trabajo en las ciudades. Además, el empleo se ha tornado más inestable con el tiempo y los salarios e ingresos están en constante deterioro. Existe un fuerte aumento en las tasas de desempleo abierto, del 4,4% en 1997 a más del 11% en 2001, según datos proporcionados por la unidad estadística de CEDLA.

---

<sup>7</sup> El método de medición de las NBI toma en consideración un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales (vivienda, educación, salud, infraestructura pública, etc.) que se requieren para evaluar el bienestar individual.

Así, en 1999, casi sin variaciones respecto a 1993, el 63% de la población se encuentra bajo la línea de la pobreza y el 36,8% vive en la indigencia<sup>8</sup>. Otra medición, la proporción de personas que vive con menos de 2 dólares al día, arroja una incidencia del 70% de pobreza y el 42% de pobreza extrema a nivel nacional. Lo cierto es que, en la década del noventa, los beneficios han sido para pocos individuos, como lo muestran los alarmantes y crecientes niveles de desigualdad en los ingresos. La información sobre ingresos laborales muestra que el 20% de la población concentra nada menos que el 59% de los ingresos en el año 2000, valor que ascendía a 54,9% en 1992. Mientras tanto, otro 20% de la población retenía en 1992 el 4,3% de los ingresos, lo que en 2000 se convirtió en el 3%.

Esta es la situación de pobreza que el gobierno boliviano debe enfrentar. Desde 1997, la intención de luchar contra la pobreza estuvo explícitamente presente en el discurso gubernamental. No obstante, las medidas ejecutadas tuvieron un alcance muy limitado respecto a sus propósitos, recursos y resultados tomando en cuenta la magnitud de los problemas de pobreza y exclusión social.

### **LA ESTRATEGIA Y SU IMPLEMENTACIÓN**

En julio de 2001, el gobierno presenta la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Se trata de la primera vez que Bolivia cuenta con un documento específico sobre la lucha contra la pobreza. Su elaboración resulta del requerimiento expreso del FMI y otras organizaciones de financiamiento internacional, para aspirar a mayores recursos vía el PRGF, así como a la admisión en el programa de alivio

---

<sup>8</sup> Las llamadas líneas de pobreza y de indigencia consisten en un método indirecto para la identificación de los hogares y personas que no logran satisfacer sus necesidades básicas. Dichas líneas miden los recursos del hogar, generalmente sus ingresos o gastos. El concepto de línea de indigencia determina si un hogar cuenta o no con ingresos suficientes para cubrir una canasta básica de alimentos. La línea de pobreza, en tanto, incorpora además otros bienes y servicios no alimentarios: vestimenta, transporte, educación, salud, etc., que conforman una canasta básica total. Las canastas se establecen en función de los hábitos de consumo de la población. Las líneas de pobreza se consideran indicadores de coyuntura, puesto que son muy sensibles a cambios de corto plazo de la economía. Sin embargo, este indicador presenta una visión parcial de la pobreza, reducida a la posibilidad de acceder vía ingresos a la satisfacción de necesidades, sin referirse a la disponibilidad ni el acceso. Por otro lado, el NBI es un método directo que determina si un hogar satisface sus necesidades básicas observando directamente de qué bienes y servicios dispone. Este método se basa en una serie de indicadores censales como calidad de la vivienda, acceso a servicios sanitarios y educación, y ocupación del jefe de hogar. A diferencia de la línea de pobreza, se refiere a la evolución de la pobreza estructural. La principal característica de este método es que no es sensible a los cambios de la coyuntura económica y, por lo tanto, ofrece una visión específica del comportamiento de la pobreza.



a la deuda externa (HIPC) con donantes multilaterales y bilaterales. El programa HIPC es un acuerdo de alivio a la deuda externa logrado en las reuniones del Grupo Consultivo, con donantes bilaterales y multilaterales. Los recursos liberados por el HIPC-II (706 millones de dólares) aún deben ser generados por el país, pero en lugar de utilizarlos en el servicio de la deuda externa se los dirige hacia el programa de lucha contra la pobreza. Tales recursos son la principal fuente de financiamiento para la implementación de la EBRP.

Entre las nuevas estipulaciones del PRGF, el FMI determina construir su programa de políticas macroeconómicas y reformas estructurales sobre la base de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Sin embargo, el hecho de que Bolivia ya cuente con una estrategia de reducción de la pobreza aún no le permite firmar un acuerdo PRGF con el FMI, porque todavía no cumple con otros requisitos: los del área económica (fundamentalmente falta la reforma al código tributario). No obstante, en las cartas de intenciones que el gobierno firma con el FMI (“de transición” algunos años, y ahora un acuerdo *stand by*), podemos observar que ya se ha introducido la EBRP, su articulación con el resto de la política pública y su relación con el resto del modelo de desarrollo. En la Carta de Intenciones de 2003 (última del período de estudio), se ha incluido un acápite referido a la “Reducción de la Pobreza y Reformas Estructurales” que, sin embargo, sólo expresa que “el programa de políticas sociales se llevará a cabo de acuerdo a la estrategia descrita en la EBRP”, la cual “identifica una agenda de proyectos de infraestructura, gasto social y reformas institucionales que persiguen reducir la pobreza” (Gobierno de Bolivia/FMI, 2001: 18-19).

A diferencia de la Carta de Intenciones, que se encarga de los aspectos macroeconómicos, la EBRP se centra en acciones e intenciones más específicas, relacionadas con la política social y productiva. La Estrategia es la nueva política social del gobierno y se encuentra casi restringida al uso de los recursos HIPC-II. El gobierno asumió dicho programa, la EBRP, como único instrumento en la lucha contra la pobreza. Incluso la Unidad de Programación Fiscal deja de presentar en su *dossier* estadístico información sobre gasto social (gastos corrientes desagregados por sectores salud y educación y gastos de capital en salud, educación, saneamiento básico, urbanismo y desarrollo rural) y en su lugar presenta la asignación de los recursos HIPC-II por municipios, montos desembolsados y gastos realizados, sin mostrar especificación alguna del tipo de gasto realizado.

La implementación de la Estrategia se da a través de dos vías, como lo expresa la Ley del Diálogo N° 2235. Por un lado se encuentra el componente municipal que supone transferencias directas del gobierno

central a los municipios, los cuales deben ejecutar el 85% de la inversión; por otro está el Fondo Solidario Municipal, que ejecuta el 15% y es administrado por dependencias del gobierno central.

Para el componente municipal, la Ley del Diálogo determinó una especial distribución del uso de los recursos transferidos, que deben ser invertidos de la siguiente manera: 10% en salud, 20% educación y 70% en infraestructura productiva y social. En 2001, la transferencia por componente municipal llegaba a 33 millones de dólares para los 314 municipios, que fueron distribuidos de acuerdo a los índices de pobreza que estos presentan<sup>9</sup>. Los recursos del alivio fueron desembolsados a los municipios<sup>10</sup> que, canalizando además otros recursos/créditos a través del Fondo Productivo Social, ejecutan proyectos en las áreas determinadas en la EBRP. Los proyectos de inversión son fundamentalmente en las áreas de educación, prevención, desarrollo rural, inundación, energía y saneamiento básico. Existen también estudios de preinversión, donde el sector de fortalecimiento institucional es mayoritario, luego el desarrollo rural, educación y energía<sup>11</sup>. Sin embargo, y pese a la falta de información detallada, existe la consideración/evidencia generalizada de que la inversión pública social no ha variado en su destino. No existe cambio alguno de las últimas décadas respecto al tipo de inversiones que se realizan: tipo de acciones, proyectos, formas de intervención en salud, educación e infraestructura básica.

El restante 15% de los recursos HIPC-II en 2001 (5 millones de dólares) fue para el Fondo Solidario Municipal. La ley determina que los recursos sean administrados por los ministerios de Salud y Educación, y que sirvan para cubrir los déficits en pago de personal de ambos sectores. No obstante, la gestión y la ejecución de estos recursos generaron controversias en los grupos a ser beneficiados. Los del área de salud denunciaron malversación de fondos, mientras el ministerio se justificó aclarando que se equivocó al contratar personal en exceso. Mientras tanto, en el área de educación, no se cuenta con información del personal contratado o compensado en horas de trabajo con los recursos del alivio.

9 Se construyó una fórmula que recalculaba la población, dotando ponderaciones según los índices de pobreza. Población recalculada = -1 (habitantes con necesidades básicas satisfechas) + 0 (habitantes en el umbral de la pobreza) + 1 (pobres moderados) + 2 (pobres indigentes) + 3 (pobres marginados).

10 Ello no ocurrió sin problemas; las dificultades surgen a nivel de procesos administrativos complejos en la programación de proyectos a través de la formulación de Planes Operativos Anuales, y en el proceso mismo de inversión pública, donde concurren municipios, prefecturas, el Directorio Único de Fondos, el FPS, el FNDR y otros actores.

11 Aparte de los montos asignados, no se encuentra más detalle del tipo de proyecto/ acciones que se desarrollan, en especial cuando se trata de desarrollo rural.

En el reporte de seguimiento presentado por el gobierno en diciembre de 2002, se constata que la mayor parte de las acciones implementadas hasta el momento se encuentra en el área de fortalecimiento institucional. Una elevada proporción de los créditos se ha destinado a sustentar la institucionalidad actual (fortalecimiento institucional, de la democracia y gobernabilidad, créditos para estudios y elaboración de leyes y otros), el cálculo de las asignaciones municipales y el contrato de personal para las diferentes nuevas instituciones (ver CISE, 2002). A pesar de que dicho reporte no es más que una enumeración de las actividades realizadas –grado de cumplimiento– y no efectúa un análisis del camino que la EBRP en su implementación está tomando, no se observa una dirección de las acciones hacia el fomento a la producción que tanto clama la EBRP. El reporte de evaluación del gobierno de junio de 2003 advierte que en la EBRP se ha descuidado el carácter estratégico, sin lograr una efectiva priorización de programas, por lo que faltan acciones concretas.

La Estrategia ha distinguido cuatro componentes fundamentales:

- La generación de oportunidades de empleo e ingresos. Pretende enfocarse en el desarrollo rural (infraestructura productiva, acceso a tierras, competitividad y diversificación productiva), incentivar la micro y pequeña empresa, brindar mayor asistencia tecnológica, en especial información, infraestructura vial y acceso a crédito.
- El desarrollo de capacidades productivas. Se refiere al mejoramiento en el acceso, la calidad y las condiciones de salud, educación, saneamiento básico y vivienda.
- Aumentar la seguridad y protección. Hace referencia a protección social, seguridad alimentaria, programas de emergencia para desastres naturales y empleo, y seguridad jurídica.
- Aumentar la participación e integración social. Se trata de aprovechar las oportunidades abiertas por las leyes de Descentralización y Participación Popular así como disminuir la discriminación étnica.

### **LAS POLÍTICAS SOCIALES**

La EBRP es el nombre que toma la política social en Bolivia a partir de 2001. Sin embargo, pese a que se presenta como una nueva forma de atacar la pobreza, es posible observar que en realidad no plantea nada nuevo en lo que respecta a la política social en un marco de desarrollo neoliberal.

En las disposiciones de la política social implementadas a partir de 1985 pueden identificarse cuatro grandes etapas. Entre 1985 y 1988, se

practicaron medidas sociales de corte asistencial con el fin de enfrentar las emergencias resultantes de la búsqueda de estabilización económica. Se creó el Fondo Social de Emergencia (FSE), que planteó como objetivo principal brindar alivio temporal a las necesidades de los sectores pobres, mediante la creación de empleos temporales para paliar la desocupación y generar ingresos. Para ello, buscó orientar los recursos hacia el financiamiento de obras de impacto social (empleo temporal en construcción de infraestructura básica y proyectos sociales). De todos modos, como el FSE era un ente transitorio, esencialmente coyuntural y de emergencia, no consideró las bases estructurales de la pobreza y la exclusión. Su gestión se caracterizó por la ejecución de acciones puntuales sin una visión de integralidad ni sostenibilidad. Las políticas revistieron un carácter compensatorio y complementario a las políticas económicas. No se propusieron revertir los niveles de pobreza en el país, sino tan sólo aliviarla. Este período del ajuste careció de una política expresa de lucha contra la pobreza.

Luego, entre 1989 y 1993, se reemplaza el enfoque asistencialista buscando introducir el concepto de capital humano. En este período, la lucha contra la pobreza se vuelve algo más explícita, priorizándose la formulación de proyectos y la atención a los grupos más vulnerables de la sociedad. Desde 1989, el FSE se transforma en el Fondo de Inversión Social (FIS), con el objetivo de generar empleos permanentes para los trabajadores por cuenta propia y proveer servicios en salud y educación para satisfacer necesidades de la población en condición de pobreza. En 1991 se concreta la Estrategia Social Boliviana (ESB), que introduce la definición de acciones dirigidas a grupos poblacionales específicos: niños, mujeres y ancianos, concebidos como grupos vulnerables. Las actividades giran en torno a la construcción de infraestructura en salud y educación, la capacitación y el saneamiento básico. Sin embargo, la ESB no tuvo mayor duración que el año. Hasta este momento, las políticas sociales se han constituido en programas para aliviar la pobreza centrados en la producción de satisfactores de necesidades básicas (salud, alimentos y educación) y algunas necesidades intermedias (empleo temporal). Respecto al ámbito de la mujer, en este período no es posible hablar de políticas orientadas a la equidad de género, sino sólo de contados proyectos y programas dirigidos expresamente a ellas.

A partir de 1994, el enfoque de desarrollo se amplía al de desarrollo humano. Se trata de un período de grandes reformas estructurales (conocidas como las reformas de segunda generación). La intención fue implantar una visión global de la problemática de la pobreza y la inequidad a partir de la modernización del Estado. Se crea el Ministerio de Desarrollo Humano, que procura reunir bajo un mismo enfoque las políticas sociales y los fondos de desarrollo. Se producen, además, reformas estructurales en

los ámbitos de la educación, la salud, el sistema de pensiones, la equidad de género y la participación popular. Todas estas reformas se encuentran en concordancia con las nuevas tendencias internacionales de reformas en el enfoque de desarrollo. De todos modos, el período no permitió más que la implementación de las reformas a nivel institucional, sin que se presentaran acciones de impacto real sobre la pobreza.

En 1997, la propuesta central del gobierno es la lucha contra la pobreza. Sin embargo, las nuevas reformas estatales propuestas –las políticas sociales no pasan de ser políticas de gobierno, variando según el gobierno a cargo– muestran un retorno a la sectorialización, y se evidencia una disolución del principio de racionalidad integral y única para las políticas de erradicación de la pobreza. Se percibe una vuelta al asistencialismo a través de acciones puntuales y focalizadas en sectores específicos, sin la necesaria relación con el resto de la estructura estatal.

A partir del año 2001, el gobierno sitúa la EBRP a la cabeza de su discurso político, definiendo metas específicas con sus donantes principales y construyendo un andamiaje institucional que prioriza la descentralización a nivel municipal para su implementación. No obstante, la implementación de la Estrategia se ha centrado en mejorar capacidades humanas, incidiendo en las necesidades insatisfechas. Con todo, la conceptualización de la pobreza resulta bastante inconsistente ya que, por un lado, en la EBRP se maneja mayormente un discurso de desarrollar capacidades productivas, empleo e ingresos y, por otro, sus actividades enfocan los problemas de desigualdad y pobreza con una visión de carencias –permanente desde mediados de los ochenta–, a través de acciones desvinculadas de las orientaciones más generales de la política económica que generan una mayor concentración de la riqueza y otorgan prioridad a los intereses de los inversionistas y el capital financiero en desmedro de la producción, la creación de empleo y las condiciones salariales. Así, se evidencia la falta de políticas económicas orientadas a la redistribución y generación de riqueza. El gobierno explica que debe entenderse la reducción de la pobreza como la oportunidad de acceso a servicios tales como educación, salud y otros, y no sólo como un mero hecho económico. Sin embargo, queda claro que en Bolivia los bajos niveles de ingreso, el desempleo y la precariedad e informalidad en el trabajo son elementos clave de la pobreza existente.

En todas las etapas, las medidas ejecutadas tuvieron un alcance muy limitado respecto a sus propósitos, recursos y resultados tomando en cuenta la magnitud de los problemas de pobreza y exclusión social a encarar. La búsqueda de la equidad permanece entonces como tarea pendiente. La evidencia muestra la secuencia que sitúa primero el crecimiento y luego la distribución. Esto parte fundamentalmente de la lógica del modelo de desarrollo neoliberal expuesto anteriormente, en

el cual la política social, que ahora el gobierno llama de reducción de la pobreza, se encuentra supeditada a la lógica económica, y lo social sólo busca subsanar los perjuicios de lo económico.

### **EL MODELO ECONÓMICO**

En 1985 tiene lugar la implementación de un renovado marco de disposiciones de política económica y social en Bolivia. El país, que se encontraba sumido en una profunda crisis, decide, a cambio de apoyo financiero, aceptar las recomendaciones condicionadas de los organismos internacionales de financiamiento y se integra plenamente al modelo de desarrollo neoliberal. La convergencia de las políticas nacionales y el enfoque de desarrollo que estas entidades internacionales promueven se mantiene hasta la fecha.

La profunda crisis en la que se encontraba la economía boliviana amenazaba su capacidad de pago de la deuda externa. Por ello, el FMI y BM presionan al país para que reestructure su economía mediante la implementación del Programa de Ajuste Estructural. Este constituye el inicio de la imposición de un nuevo estilo de desarrollo basado en la preeminencia de las fuerzas del libre mercado, la apertura de la economía y la reducción del papel del Estado en la economía. Las primeras medidas estuvieron dirigidas a la estabilización de la economía. Se orientaron a la desregulación del funcionamiento de los mercados y la eliminación de distorsiones; a la supresión de los controles de precios, además de la liberalización del mercado de trabajo; a la apertura de la economía al comercio exterior y a la flexibilización de la tasa de cambio. Además, se llevaron a cabo importantes reformas estructurales en la organización económica boliviana dirigidas a minimizar el rol del Estado en la economía, y se consideraba que la única forma de conseguir un adecuado comportamiento/crecimiento económico era a través del perfecto funcionamiento de los mercados, lo que el gobierno debía asegurar.

A mediados de los años noventa, se produce la segunda ola de reformas. El objetivo consistió en eliminar la participación del Estado en la economía, dejando el ámbito económico y productivo como función principal del sector privado. A partir de entonces, la responsabilidad del Estado se circunscribe a un rol normativo/regulador en relación con los mercados y subsidiario con respecto al ámbito del desarrollo social –educación, salud e infraestructura básica. El nuevo contexto generado por las reformas institucionales significó una modificación radical del rol del Estado, que abandona sus funciones productivas y deja de ser el principal empleador y el eje dinamizador de la economía. Se privatizaron (capitalizaron) las principales empresas públicas, lo que condujo a que los ingresos del gobierno pasaran a depender de las recaudaciones fiscales, el crédito externo y la cooperación internacional.

Como parte de las reformas, se implementó la descentralización administrativa, a través de la cual se transfirió una parte de las nuevas responsabilidades del Estado y recursos financieros a los gobiernos municipales. Asimismo, se crearon instancias especiales de regulación tanto general como sectorial, que debían orientar sus funciones a evitar la discrecionalidad en el manejo de precios y tarifas de las empresas capitalizadas (energía, transporte, telecomunicaciones y finanzas). Se reformó el Poder Judicial a través de la creación de ciertas instancias (Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura y Defensoría del Pueblo), con el objetivo de generar un ambiente de seguridad y credibilidad a la inversión privada. Otra reforma importante fue la del Sistema de Seguridad Social, que consistió en una reforma económica que eliminó los subsidios cruzados públicos y se orientó por la administración privada de ahorros individuales y los fondos de capitalización colectiva. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), instituciones privadas que se harían cargo del manejo de los recursos, tuvieron también la misión de impulsar el funcionamiento de la bolsa de valores en el país. Respecto a la orientación exportadora de la economía, se impulsaron medidas e instrumentos arancelarios, estímulos fiscales y regímenes cambiarios orientados a mejorar la competitividad en la exportación. Así, la responsabilidad de impulsar el crecimiento recayó sobre las exportaciones y la inversión privada, fundamentalmente extranjera.

Es el momento de analizar cuáles han sido las implicaciones de estas políticas a la luz de los procesos que los organismos multilaterales pretenden profundizar, a pesar de haber introducido el concepto de reducción de la pobreza en sus discursos. Para este propósito, se discuten a continuación los resultados de un grupo de políticas seleccionadas.

### **ALGUNOS RESULTADOS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL**

Los resultados de las políticas neoliberales adoptadas por el país bajo el PAE impuesto por las instituciones internacionales de financiamiento (fundamentalmente FMI y BM) están lejos de ser los esperados. El modelo económico aplicado ininterrumpidamente durante veinte años mostró tanto su incapacidad para promover el crecimiento económico como para reducir la pobreza. A dieciocho años de iniciado el ajuste estructural, el equilibrio presupuestario jamás fue alcanzado, el ahorro nacional se ha reducido drásticamente, la privatización que buscaba disminuir las deudas y aumentar la eficiencia económica no contribuyó a un crecimiento sostenible y la apertura económica no ha permitido un aumento importante de las exportaciones ni su sostenibilidad. Por el contrario, las importaciones han aumentado en desmedro de la producción nacional, ampliando el desequilibrio comercial. En este contexto, no se logra alcanzar el equilibrio fiscal esperado y el crecimiento

económico continúa siendo muy débil, mientras que la vulnerabilidad externa de la economía se acentúa. Las cifras que presentamos a continuación son elocuentes.

**Cuadro 1**  
Principales indicadores macroeconómicos 1980-2001

Concepto	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2001*
<b>PIB (en millones de dólares)</b>	4.810,3	4.363,0	4.867,7	5.950,1	6.845,1	7.036,9	7.123,1
<b>PIB per cápita (en dólares)</b>	898	740	741	803	861	845	861
<b>Crecimiento anual PIB (%)</b>	0,28	-1,68	4,64	4,68	5,03	2,51	1,68
<b>Inflación variación porcentual/IPC</b>	23,94	8.170,5	18,01	12,58	4,39	3,41	0,92
<b>Ingreso Nacional Bruto/PIB (1990=100)</b>	118,07	104,85	100,00	94,29	95,48	94,00	93,57
<b>Ahorro Nacional/PIB</b>	30,65	13,98	10,37	8,04	10,02	6,67	5,82
<b>Inversión Pública/PIB</b>	6,07	7,50	6,48	7,35	6,00	7,12	8,96
<b>Gasto Social/PIB</b>	7,97	5,31	4,49	12,41	15,69	17,18	18,83
<b>Brecha Comercial</b>	-1,21	6,32	1,15	-0,71	8,70	3,55	0,30
<b>Inversión Extranjera Directa/PIB</b>	0,79	0,14	1,35	5,26	11,36	8,92	11,68
<b>Déficit Fiscal/PIB</b>	-8,60	-9,80	-4,37	-1,81	-4,76	-3,75	-6,49

Fuente: Elaboración propia en base a información del Instituto Nacional de Estadística, el Banco Central de Bolivia y la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE) del Ministerio de Hacienda.

\* Datos preliminares.

### **LA ESFERA PRODUCTIVA**

Las políticas de ajuste estructural no han demostrado aptitud para desarrollar la capacidad productiva ni generar un flujo de ahorro nacional disponible que sea funcional a los requerimientos de la inversión asociada al crecimiento económico y el desarrollo humano. Las metas y objetivos de la estrategia contra la pobreza fueron construidos en 2001 sobre la base de un comportamiento macroeconómico vigoroso, una economía estable con un crecimiento del producto de la magnitud del 5%, cuando la tasa promedio de crecimiento desde el año noventa es del 3,63%, y la de los últimos tres años, del 1,34%.

El documento de la EBRP señala:

La pobreza en Bolivia tiene raíces profundas, el crecimiento económico se ha caracterizado siempre por estar relacionado con pocas actividades dinámicas asociadas a la explotación



de recursos naturales y algunas actividades conexas, lo que ha determinado brechas regionales, importantes diferencias entre las áreas urbana y rural y una baja integración territorial [y, añadiríamos, “social”] (Gobierno de Bolivia, 2001: VI).

El sector privado se ha mostrado incapaz de hacerse cargo del importante y fundamental papel que le toca desempeñar en el esquema neoliberal. En contraste con la importancia que se otorga en los programas a todas las esferas de la actividad económica y social, las políticas impuestas por los organismos multilaterales siguen negando la posibilidad de un rol público en la promoción productiva, en la generación y absorción de tecnología.

El crecimiento del producto boliviano se encuentra concentrado en muy pocos sectores –hidrocarburos, telecomunicaciones– que se encuentran en manos de inversores extranjeros que dejan muy pocos réditos para el país. Tales sectores son además intensivos en capital y no en trabajo, por lo que no contribuyen a enfrentar la terrible falta de empleos en el país. El crecimiento del PIB se produce a costa de los trabajadores, es decir, vía el deterioro de sus salarios. Y si bien la disminución de salarios se contrarresta parcialmente por el bajo nivel de precios internos, la situación se agudiza debido al aumento en la concentración de ingresos y ahorro. El número de miembros del hogar que se insertan en el mercado laboral se incrementa. En tal situación, quienes más pierden son las mujeres: primero, porque en un contexto de abundante oferta de mano de obra, el mercado tiende a segregar y discriminar a las trabajadoras; segundo, porque el mercado no promueve cambios progresivos en la composición del crecimiento, sino que tiende a consolidar una matriz de producción basada en la explotación y exportación de recursos naturales con escaso valor agregado, un camino que no lleva a la generación de empleo y menos a crear oportunidades laborales para las mujeres.

Además, se debe mencionar que desde 1985 el comportamiento del PIB estuvo fuertemente influenciado por la inversión física, puesto que esta, supuestamente, tiene la capacidad de generar nuevos productos para la economía. El origen de esta inversión física es la inversión extranjera directa, mientras que la inversión privada nacional viene registrando un gradual descenso en los últimos años.

### ***LIBERALIZACIÓN COMERCIAL***

Los lineamientos del PRGF, siguiendo los acuerdos suscriptos por el país con la Organización Mundial del Comercio (OMC), insisten en profundizar la apertura comercial en nombre de una mayor integración de la economía al comercio mundial. No se toman en cuenta el balance

entre las importaciones y las exportaciones y la brecha comercial crónica del sector externo boliviano. A pesar de que desde la década del noventa las exportaciones han aumentado en mayor proporción que las importaciones (62,9 versus 56,9%), esto no se ha traducido en un aporte proporcional al producto debido al gradual deterioro de los términos de intercambio y la poca diversificación de las exportaciones.

El desenvolvimiento externo que se pretende requiere, sobre todo, de una economía modernizada y un sector exportador competitivo capaz de encarar las contingencias del comercio y el fluctuante desenvolvimiento financiero internacional. Sin embargo, factores externos generan desequilibrios internos que se extienden más allá de la coyuntura, ya que impactan en el sistema productivo nacional, que ya se encuentra rezagado tecnológicamente y en términos de productividad. Ello estaría expresando la existencia de una crisis económica y productiva estructural.

La mayor apertura, en muchos casos unilateral, ocasiona un desplazamiento de los rubros productivos que producen para el mercado interno (insumos y bienes finales) hacia los productos de exportación. Entre los rubros más afectados por la apertura comercial están la producción de prendas de vestir, alimentos y agricultura, sectores intensivos en mano de obra y que históricamente han tenido una mayor presencia de mano de obra femenina. Tanto el cierre de empresas por la pérdida de competitividad frente a los productos importados, como la reducción de la planta de trabajadores o la disminución de sus operaciones al mínimo de su capacidad, han tenido un fuerte impacto en un mayor desempleo y en la caída de los ingresos por la actividad económica entre los trabajadores independientes. En el ámbito urbano, dichas actividades se han vaciado del empleo femenino y, en la agricultura, las mujeres han quedado a cargo de las actividades productivas declinantes, mientras que los hombres comenzaron a emigrar en búsqueda de ingresos. Todo ello configura un escenario de alta vulnerabilidad que en muchos casos amenaza con la desintegración familiar y una mayor pobreza entre los hogares afectados.

Además, la liberalización comercial trasciende la rebaja de los aranceles de importación y abarca también a las inversiones, campo al que apuntan las condicionalidades de los acuerdos con la OMC, dirigidas a maximizar los flujos de inversión extranjera (incluyendo el ámbito de los servicios básicos) y a garantizar los derechos de propiedad intelectual. Los montos de la IED han crecido a pasos agigantados en los últimos años, llegando a representar en 2001 el 19% de la deuda externa, el 12% del PIB y el 130% de la inversión pública. El FMI plantea continuar con las reformas en el marco normativo que brinden seguridad jurídica a estas inversiones privadas. Concesiones patrimoniales sobre

riquezas mineras, petroleras, gasíferas y agua y del entorno aprovechable por la vía de la expropiación dan cuenta de una pérdida de soberanía del Estado en el control y manejo de sus recursos. Así, no solamente se expropian los recursos, sino que se profundiza la concentración de la riqueza, un factor estructural que da origen a la pobreza.

### ***PRIVATIZACIÓN***

Bajo el argumento de aliviar la presión en los presupuestos de gobierno, se condicionaron nuevos créditos para el retiro del Estado de la actividad económica, transfiriendo así la conducción de la economía a los privados. Con la privatización de las empresas estratégicas se han transferido las fuentes del excedente económico a inversores extranjeros (los nacionales no se atrevieron a comprar las empresas estatales). El resultado es la reducción del Ingreso Nacional Bruto y la continuidad del proceso de acumulación “hacia fuera”, a través de transferencias y repatriación de utilidades. Existe una mayor dependencia de recursos externos para el funcionamiento de la economía y el financiamiento del desarrollo.

La privatización de las empresas públicas ha tenido un impacto negativo también sobre el bienestar de las familias. Mientras los ingresos familiares se han sumido en un profundo deterioro, el aumento de las tarifas de los servicios públicos en las empresas privadas que los proveen es creciente, con precios fijados en referencia a las variaciones en el tipo de cambio del boliviano respecto al dólar. El problema ha pasado de ser uno de cobertura a otro de acceso, debido al alto costo para los hogares más pobres.

Y, desde una perspectiva más amplia, el proceso de privatización avanza en todos los ámbitos que antes estaban a cargo del Estado: educación, salud, saneamiento básico (conexiones domiciliarias de alcantarillado), vivienda (cierre de los Fondos de Vivienda Social y creación de las Unidades de Fomento de Vivienda). En este contexto, las posibilidades de acceso y la calidad del servicio al que acceden las familias están en función del ingreso monetario de los hogares.

Sin embargo, tan importante como lo anterior es el hecho de que la privatización, en la medida en que avanza hacia el ámbito de los recursos naturales, tierra, agua, recursos forestales, etc., limita el acceso a medios de vida por parte de la población, particularmente de los campesinos e indígenas –los sectores más pobres– en beneficio de inversores a los que el Estado garantiza ampliamente sus derechos de propiedad o concesionales.

### ***FINANCIAMIENTO Y DEUDA***

El modelo pretende que la inversión esté sostenida por ahorro interno y recursos provenientes del comercio exterior de bienes y servicios. Du-

rante los últimos años, el ahorro interno ha sido afectado positivamente por el proceso de capitalización; no obstante, los recursos del comercio exterior han ido disminuyendo debido al constante incremento de las importaciones, el servicio de la deuda, la transferencia de utilidades de la IED y términos de intercambio desfavorables. Es así que la inversión total de los últimos años consistió principalmente en recursos del exterior, esto es, más IED y más deuda externa. También existen otras transferencias como donaciones, condonaciones, remesas, HIPC, etc., pero en mucha menor proporción.

Sumado al reducido ahorro nacional agudizado por un proceso de acumulación hacia fuera, está el otro elemento determinante de la crisis de las economías actuales: excesivos niveles de deuda externa. El Estado, ya financieramente insostenible, debe enfrentar un nivel de endeudamiento amenazador. Entre las críticas más fuertes a los programas de ayuda de las IFI se encuentra justamente el pago de la deuda y sus intereses. La obligación de saldar regularmente los servicios de la deuda ha conducido a varios países deudores a la falta de recursos para la inversión y el gasto social y a la perpetuación de la pobreza. A pesar de las renegociaciones bilaterales y el alivio de la deuda (HIPC), el país continúa altamente endeudado y con obligaciones crecientes. Entre 1985 y 2000, la deuda se incrementó en más de mil millones de dólares, es decir en un 30% adicional.

**Cuadro 2**  
Bolivia. Deuda externa, 1985-2003 (en millones de dólares)

<b>Año</b>	<b>Montó</b>
1985	3.294,4
1990	3.778,9
1995	4.523,1
1998	4.659,8
2000	4.460,5
2001	4.412,1
2002	4.300,1
2003	5.042,2

Fuente: Banco Central de Bolivia.

Dicho de otro modo, la condición de productor de bienes primarios y de país endeudado determina como costo el sacrificio de la inversión y

la dependencia del financiamiento externo. De ahí la alta reproducción de la deuda externa que se observa durante las dos últimas décadas. El modelo, por carácter intrínseco, continúa demostrando su incapacidad de generar excedentes para el desarrollo y el repago de una deuda supuestamente concesional. Deuda que, aun siendo concesional en términos de tasa de interés y plazo de amortización, es inconveniente para el país, ya que su destino no es la inversión productiva que es la generadora de riqueza.

A pesar de la reducción del servicio de la deuda externa pública, lograda a través del programa HIPC, la reproducción de las condiciones negativas se mantienen (déficit externo, deuda y pobreza). Entre 1996 y 2001 se firmaron tres acuerdos (HIPC-I, HIPC-II y Más allá del HIPC), entre los cuales se negoció un monto de deuda externa menor a 200 millones de dólares en total. La negociación significa la liberación del pago de deuda a condición de que los recursos, que el país continúa en la obligación de generar, se inviertan en el programa de reducción de pobreza en los siguientes quince años. No obstante, el saldo de la deuda externa no disminuyó de los 4.400 millones de dólares. El alivio HIPC no constituye una fuente de recursos capaz de solucionar el problema (no superó el 16,5% del total de las transferencias unilaterales desde su vigencia). En realidad, significa una transferencia de obligaciones de deuda del exterior al interior, puesto que lo que antes se debía a los organismos multilaterales ahora se debe a los municipios.

Paralelamente, se observa un crecimiento de la deuda interna, que sobrepasó los 1.800 millones de dólares en 2001 (cuando sumaba menos de 750 millones en 1999), fundamentalmente por la necesidad de cubrir los compromisos de pago de pensiones. La reforma del sistema de pensiones dio origen a obligaciones estatales con los jubilados del antiguo sistema de reparto y ningún organismo financiero internacional está dispuesto a financiar esta reforma, ya que se trata de gasto corriente.

La situación fiscal es muy frágil. En 2001 debió renegociarse con el FMI el techo permitido de déficit fiscal, aumentándolo del 3,7 al 6,5%, debido a la falta de ingresos. En 2003, el déficit fiscal se situó en un nivel inaceptable desde el punto de vista del FMI (8,5% del PIB), lo que impidió la suscripción de un nuevo acuerdo con este organismo, llegándose sólo a un acuerdo *stand by* luego de arduas negociaciones sobre el techo del déficit fiscal.

El resultado de tal situación ha sido una insolvencia financiera que pone en riesgo la sustentabilidad de las políticas, en especial la política social con un nuevo carácter centrado en la reducción de la pobreza. Con el reducido ahorro nacional, debe elegirse entre pago de deudas o inversión. El presupuesto general de la nación en 2003 resume

la crítica situación de las cuentas fiscales, cuando expresa que el 89% de las nuevas inversiones y gasto público serán financiados con deuda externa, interna y donaciones.

La EBRP, o política social, descansa en el HIPC, y la reducción anual del servicio de la deuda externa pública lograda a través de este programa es inferior a la transferencia de recursos al exterior, debido sobre todo al deterioro de los términos de intercambio. El monto renegociado HIPC-II para 2001 no representa ni el 1% del PIB nacional para dicho año. Y el servicio de la deuda (deduciendo la condonación) representaba el 83% de la inversión social presupuestada en 1999. Esto nos muestra no sólo el reducido nivel del alivio de la deuda, sino también la limitada magnitud de los recursos públicos asignados al área social respecto a los requerimientos para llevar a cabo una acción orientada al desarrollo humano y la superación de la pobreza. Es más, por designio gubernamental y acuerdo con los organismos financieros multilaterales, la aplicación de la estrategia de reducción de la pobreza operará casi exclusivamente con los fondos provenientes del HIPC-II (33 millones de dólares para 2001), que resulta en 17 dólares anuales por persona. El resto proviene de los recursos del Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS) y otros créditos.

Aquí surgen diferentes elementos que deben considerarse, los cuales muestran la divergencia en las direcciones que los programas económico y social buscan seguir. La supuesta flexibilidad fiscal planteada en una de las premisas básicas del PRGF no se observa en la realidad, mientras que la condicionalidad aparentemente será más selectiva y se concentrará en las áreas de dominio del Fondo. La asignación de recursos se destina, entonces, a mantener los equilibrios macroeconómicos en un contexto de presupuestos inflexibles.

Las políticas de reducción de la deuda, en concordancia con las medidas de reforma estructural, buscan sustituir últimamente el financiamiento ligado a la deuda por inversión extranjera directa que ha ido en aumento en el país. Este pasó de 427 millones de dólares en 1996 a más de 819 en 2001 (cifras preliminares), aunque la cifra pico fue en 1999, con más de 1.003 millones de dólares. Es importante destacar que esta inversión se realizó fundamentalmente en las áreas de explotación y exploración de petróleo crudo y gas natural, transporte, almacenamiento y comunicaciones. Sin embargo, el comportamiento de estos sectores no tiene los efectos esperados sobre la población pues, por un lado, la absorción de mano de obra es marginal respecto de la población económicamente activa y, por otro, su aporte en impuestos es menor respecto de los que paga la mayor parte de la población a través del consumo y las transacciones.

El financiamiento de la estrategia para la reducción de la pobreza está entonces en riesgo. No se vislumbran políticas que acrecienten

el ahorro nacional disponible y, al mismo tiempo, la deuda externa tanto como la interna continúan creciendo. Resulta improbable que los requerimientos de financiamiento externo concesional se reduzcan mucho, inclusive más allá del mediano plazo. Pero lo que no se dice es que los créditos concesionales que recibe el país podrían estar llegando a su techo debido a políticas impuestas por los organismos internacionales. Al llegar Bolivia a un ingreso anual per cápita de mil dólares, el país quedaría fuera del rango de elegibilidad para acceder a este tipo de créditos. El límite se encuentra muy cerca. El año de graduación debió ser 2003, pero el gobierno busca negociar su postergación más allá de 2005; si es posible, 2007.

### **AUSTERIDAD FISCAL**

Mientras se reduce el ahorro nacional en relación al PIB<sup>12</sup>, la presión por presupuestos equilibrados aumenta. No obstante, en lugar de reorientar las políticas estatales hacia los factores que inciden sobre la reducción de los ingresos fiscales (producción, productividad, ingresos fiscales por concepto de utilidades, transferencias, flujos de capital, costo de las reformas estructurales, etc.), se optó por políticas que apuntan al gasto. Es decir, se plantea reorientar el gasto público hacia los sectores sociales vinculados con el desarrollo del “capital humano” (salud, educación, nutrición) y el desarrollo de la infraestructura física como estímulo a la actividad privada y crecimiento económico, ámbitos priorizados en concordancia con el rol subsidiario asignado al Estado en el modelo neoliberal.

En relación con los ingresos, la contracción de la inversión pública fue importante para la estabilización, ayudando al restablecimiento del equilibrio macroeconómico. Además se puso atención al aumento del ingreso, vía el aumento del precio de los hidrocarburos, que se gravaron con impuestos para su venta interna, y se incrementaron los precios de los servicios públicos. Para generar acumulación privada, se eliminaron impuestos a las exportaciones no tradicionales y a las utilidades de la empresa privada. Sin embargo, el crecimiento del ingreso es mucho menor al crecimiento del PIB, lo que significa que existe filtración (entre la producción y la recaudación).

Al reducirse el Estado y congelar la inversión pública, se produce una reorientación del gasto que rompe con los principios de universalidad de las políticas sociales y de los derechos de acceso a los servicios públicos, puesto que presupuestos equilibrados estuvieron acompañados de una mayor focalización de la población destinataria: los pobres rurales y la población periurbana.

---

12 Entre 1980 y 2000, el ahorro nacional disponible se reduce del 30,6% del PIB al 6,67.

A medida que el Estado ha dejado de financiar servicios públicos, se impulsa su privatización, tanto por la vía del cobro de servicios e insumos a quienes pueden pagarlos (el caso de la salud constituye un claro ejemplo), como a través de la presencia de proveedores privados (en los sectores de educación y salud). Complementariamente, se apela al capital social y las redes de solidaridad como recursos para los más pobres para compensar las fallas de mercado y el retiro del Estado (desarrollo rural, microcrédito, vivienda, servicios básicos, etcétera).

Con estas acciones se ha promovido la despolitización de lo social. El creciente desconocimiento por parte del Estado de los derechos sociales, por ejemplo, como fuente de acceso a bienes y servicios, ha llevado a sustituir la noción de sujeto de derechos por la de sujeto usuario. Esto es, se proveen servicios sociales a usuarios definidos, y no se ejerce el derecho a una prestación. Un ejemplo reciente de dicha afirmación se encuentra en el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE). Este no se ha concebido en el esquema de los derechos al trabajo, sino como un servicio público focalizado de asistencia temporal a una población predeterminada que no tiene acceso a una fuente de ingresos, que se selecciona al azar de un registro de inscripción (lotería de un subsidio).

Otro ejemplo del abandono de la función social del Estado puede ilustrarse con el caso de la educación. En 2001, el 75% del gasto en este rubro estuvo destinado al componente de educación primaria. Ello significa que la educación secundaria y superior han dejado de ser una prioridad para el Estado. El grado de deserción en el nivel secundario es alto en el país, y la brecha entre hombres y mujeres es cada día más elevada. Este es el resultado de la “priorización” a la que debe someterse un Estado que, al mismo tiempo, hace del desarrollo del “capital humano” uno de los ejes centrales de su discurso en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. La fuerte dependencia financiera, sin duda, marca el sometimiento del país a los lineamientos de las políticas externas.

La austeridad fiscal, como medida central del control de la inflación y el déficit fiscal, sigue siendo el mecanismo más eficiente para eliminar el componente “social” de las políticas sociales, es decir, su carácter obligatorio de efecto colectivo. De todas maneras, aun con una drástica reducción en la población destinataria, los recursos estatales resultan insuficientes para cubrir adecuadamente las demandas de gasto e inversión pública. En 2001, el 48% de la inversión pública en el marco de la EBRP fue financiada con recursos externos, porcentaje que alcanza al 57% en el componente de capacidades (educación, salud y vivienda).



### **REFORMA TRIBUTARIA**

El carácter regresivo del sistema tributario se expresa en la importancia relativa que tienen los impuestos al valor agregado (IVA) y a las transacciones (IT), que gravan el consumo y no la riqueza o las utilidades. La población más pobre destina la mayor parte de su ingreso al consumo y un porcentaje muy bajo al ahorro. En consecuencia, transfiere una parte importante de su ingreso a la economía por la vía de impuestos sin recibir ninguna contraprestación, especialmente en aquellos casos que no se benefician del acceso a servicios públicos. Las propuestas de política tributaria a futuro ya están encaminadas, como pudo conocerse a propósito del “impuestazo” incorporado en la propuesta de Presupuesto General de la Nación en marzo de 2003. Allí se planteó, además del mantenimiento de los impuestos al consumo, gravar los servicios personales incluyendo hasta los trabajadores asalariados que ganan más de dos salarios mínimos antes del pago al sistema de pensiones (12,5% sobre el total ganado). Se aludió también al carácter progresivo de esta propuesta de reforma, argumentando que quienes ganan más aportan un mayor monto de impuestos. Sin embargo, considerando los bajos salarios que rigen en la economía, este tributo afecta principalmente a los trabajadores. Si bien el impacto directo recae sobre los trabajadores varones (que constituyen el 70% de la población asalariada), tiene efectos indirectos, a través de la caída del consumo, sobre los trabajadores y trabajadoras independientes. En general, cualquier disminución del ingreso familiar, por muy leve que sea, provoca –bajo las condiciones actuales– un enorme impacto sobre la calidad de vida de la población, particularmente en las mujeres. Por ambas vías –impuestos directos e indirectos–, las mujeres se ven obligadas a recargar sus tareas en el ámbito doméstico para proveer de bienes y servicios que no pueden obtener en el mercado.

Esta reforma integral del régimen tributario, a la que el FMI condicionará sus futuros préstamos, ya fue diseñada por este mismo organismo mediante una consultoría con la unidad de política económica del gobierno hace más de cuatro años. Comprende el mantenimiento de los impuestos indirectos (IVA e IT) y la ampliación de la base tributaria a todas las personas ocupadas (asalariadas y no asalariadas), además de otras medidas de ajuste a los impuestos, a las utilidades y al consumo específico. Se recomienda la eliminación de los regímenes especiales y un gravamen a los servicios personales de quienes perciben un salario o ingreso superior a cuatro salarios mínimos nacionales.

Los efectos de estas medidas serían percibidos especialmente en los sectores medios de la población, que han dejado de ser sujetos de políticas redistributivas de corte universal. Así, en ausencia de contraprestaciones, lo más probable es el mayor empobrecimiento de la clase media, en un contexto en el que los salarios apenas son indexados a la inflación pasada (que es más una reposición que un aumento salarial). Tal situación conduce a un

aumento de la oferta de mano de obra disponible<sup>13</sup>, y redundando en una mayor competencia laboral por los escasos puestos disponibles en el mercado de trabajo, con efectos imprevisibles sobre la caída de los salarios medios, el aumento del desempleo y un mayor empobrecimiento de los hogares.

### ***LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES***

Con la reforma del sistema de pensiones, se ha cambiado fundamentalmente la función de la política de seguridad social. Al margen del impacto social que todavía puede tener, el principal efecto es macroeconómico ya que se ha constituido, junto a la venta de las empresas estatales y la apertura a la IED, en una de las fuentes más importantes de concentración de la riqueza, esta vez en manos de los capitales extranjeros que administran las AFP. Al mismo tiempo, constituye otro ejemplo de la eliminación de subsidios públicos basados en la solidaridad, bajo el argumento de la inminente quiebra del sistema anteriormente vigente.

A medida que los mercados laborales se han vuelto más flexibles, la cobertura de la seguridad social abarca a un número cada vez más reducido de trabajadores que no supera el 10% del total de la fuerza de trabajo. Se plantea entonces un problema de desprotección social muy alta para la sociedad y con gran incidencia en su futuro. La mayoría de la población quedará desprovista de los beneficios de la jubilación y pasará a depender de los escasos recursos del Estado para subsistir. Sin embargo, no es previsible contar con seguro de vejez ni subsidios a la tercera edad (como el Bonosol) en la magnitud necesaria para atenuar la pobreza de amplios sectores de la población.

Desde una dimensión de género, es posible afirmar nuevamente que quienes más pierden con la menor cobertura de las prestaciones sociales son las mujeres, no solamente porque están sometidas a regímenes laborales que las excluyen de tales beneficios, sino también porque su rol principal históricamente asignado en la sociedad –la economía del cuidado– requerirá de su mayor esfuerzo. Si a esto se añade la mayor urgencia que tienen y tendrán las mujeres para responder a las necesidades de reproducción física de las familias con aportes que provienen del trabajo remunerado, gran parte de la transferencia al ámbito privado de las responsabilidades de reproducción social y generacional de la fuerza de trabajo recaerá sobre ellas.

### ***LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL***

A pesar de la precariedad creciente del empleo y su pérdida de centralidad como fuente regular de ingresos, integración social e identidad,

---

<sup>13</sup> Más miembros de los hogares presionarán al mercado laboral en la perspectiva de complementar o restaurar un umbral mínimo de ingresos para cubrir sus necesidades esenciales.

se insiste en reformar la legislación laboral para legitimar formas de empleo precario, empleo por horas, a tiempo parcial, eventual y sin beneficios colaterales. Esto significa una reforma en favor de mayor explotación del trabajo con el argumento de reducción de costos laborales para promover la creación de más empleos en el sector privado, sin importar su calidad. No se valoran los factores sociales y económicos que generan y agudizan la pobreza, tal como lo muestran los resultados del proceso de desregulación “de facto” de la legislación laboral desde 1985: mayor desempleo y subempleo de la fuerza laboral boliviana.

Los efectos de la liberalización se observan sobre el conjunto de trabajadores, y en especial sobre las mujeres y los nuevos aspirantes al mercado laboral. En un escenario de fuerte crecimiento de la participación de las mujeres en la actividad económica, la mayoría de ellas son segregadas en su inserción laboral según dos modalidades: en puestos de trabajo asalariado que exigen menores calificaciones para su desempeño y tienen un menor estatus en la jerarquía ocupacional, bajos salarios, jornadas parciales o, en el otro extremo, jornadas extensas sin una remuneración equivalente; y en actividades del sector informal donde se concentran aquellas que operan con escasos recursos complementarios al trabajo y de menor productividad e ingresos, aun en presencia de largas jornadas de trabajo.

En el caso de las mujeres con mayor calificación, se advierte también una tendencia a una mayor discriminación en el acceso a puestos de mayor jerarquía y a través de menores remuneraciones para puestos que generan igual valor. Las mujeres más pobres, en general, han sido excluidas del acceso a empleos asalariados, ya que los mismos se encuentran reservados para la reducida fracción de mujeres más escolarizadas. Como producto de tales tendencias, aun habiendo duplicado su presencia en el ámbito del trabajo remunerado, actualmente sólo una de cada tres mujeres accede a un trabajo asalariado. Finalmente, también el desempleo afecta con mayor intensidad a las mujeres, y en especial a aquellas que tienen mayores niveles de escolaridad.

Entre los jóvenes, el acceso a un empleo como fuente regular de ingresos es notoriamente escaso, pudiendo afirmarse que la crisis del trabajo es todavía más elevada entre aquellos que presentan mayores niveles de educación formal. Opera una especie de devaluación educativa en relación con las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo, presentándose un fenómeno de desempleo juvenil creciente con inestabilidad laboral persistente.

Dado que el 65% de la fuerza laboral urbana y más del 70% de la fuerza laboral femenina se encuentran ocupados en actividades del sector informal urbano, no se plantean políticas de promoción a sus actividades en los ámbitos de acceso a recursos, conocimientos (asistencia

técnica) y acceso a mercados (comercialización y ventas), más allá de crear el marco institucional requerido para tal efecto. Se señala que, para lograr el desarrollo de la micro y pequeña empresa, “se simplificarán, modernizarán y adecuarán los sistemas legales vigentes [...] se apoyará la formalización de las MyPE (constitución legal, licencias de funcionamiento, régimen tributario) para que estas puedan acceder a los beneficios del sector formal (acceso al crédito y otras concesiones)” (Gobierno de Bolivia, 2001: 41). No se repara en que la sola formalización, sin cambios en las trabas estructurales que afectan el desempeño del sector, no tendrá ningún impacto en la mejora de los ingresos de los trabajadores independientes, poniendo en evidencia el carácter meramente discursivo de las políticas de apoyo a las actividades económicas de pequeña escala.

Algo similar ocurre en relación con las acciones de microfinanzas. Se plantea diversificar y ampliar la cobertura de microcrédito fortaleciendo el marco regulatorio y mediante la mejora de la eficiencia del crédito. Sin embargo, ninguna mención se hace a las restricciones de acceso al crédito que provienen de las altas tasas de interés que rigen en los sistemas de microfinanzas. Tampoco se toman en cuenta los efectos que sobre el costo del crédito ha tenido la nueva normativa de la Superintendencia de Bancos para la reconversión de los programas crediticios en manos de ONG financieras hacia bancos y fondos financieros privados que orientan su acción a maximizar el lucro. En su esfuerzo privatizador, los escasos recursos que se asignan al crédito a través del Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero (Fondesif) o la Nacional Financiera Boliviana (Nafibo) acaban beneficiando a los segmentos con mayor capacidad de pago. Un estudio reciente sobre impactos del crédito muestra que este no contribuye a aliviar la situación de pobreza en los estratos de más bajos ingresos/montos crediticios, donde las mujeres se encuentran sobre-representadas. Por el contrario, las somete, junto a sus familias, a situaciones de mayor vulnerabilidad, por cuanto el crédito se destina a múltiples necesidades de los hogares que, debido al ambiente de crisis y recesión, han ingresado en mora con amenazas de perder sus bienes puestos en garantía.

Para concluir, resulta importante tener en consideración que las políticas macroeconómicas y reformas estructurales promovidas como condición para el refinanciamiento de la deuda no solamente continúan desconociendo la importancia de los factores económicos, sociales y políticos que generan y refuerzan la pobreza, sino que persisten en su deslegitimación del Estado como proveedor de protección económico-social, de derechos sociales y, más aún, como promotor de la cohesión e integración social.

## **SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL BOLIVIANA**

Un importante elemento introducido en la forma de diseñar la política de desarrollo consiste en tener en cuenta los aportes de la población involucrada en el debate. Como se presentó en el primer apartado, el FMI ha dicho claramente que se compromete a apoyar la participación de la sociedad civil, escuchar puntos de vista y abrir todas sus políticas a la discusión de los diversos actores. Como se ha afirmado, parecería que el FMI no cree que una mayor participación signifique un desafío para el contenido del programa; esto es, que no implicaría que se propusieran programas radicalmente diferentes, sino que permitiría simplemente un mejor conocimiento por parte de la sociedad civil sobre por qué las reformas “estilo FMI” son necesarias, y así se apropiarían de ellas (Wood, 2000).

En rigor, los organismos internacionales donantes centraron mucha atención en la participación de la sociedad civil en la creación de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Sin embargo, las repercusiones de dicha participación no alcanzaron al programa macroeconómico definido en el PRGF del Fondo, en el que la misma fue casi nula. En Bolivia no existe estructura para implementar una consulta que incluya a la población sobre temas macroeconómicos. Más aún, lo que parecería no existir es la suficiente voluntad política de abrir dicha discusión y de adecuar las políticas macroeconómicas al comportamiento microeconómico, que es aquel sobre el cual la sociedad decide/participa directamente. Quizás sea porque en realidad no existe la posibilidad de cambios radicales en la orientación del modelo. A pesar de la retórica de las IFI sobre participación, no hay evidencia de que cuando surgen propuestas alternativas al modelo tradicional su influencia en el programa macro sea permitida. Al respecto, FMI y BM afirman que su rol en la facilitación de la participación se reduce a apoyar al gobierno, que es el responsable de abrir los procesos de formulación de políticas, si es que así le parece.

Aparte de la clásica forma de participación de la población vía elección del Parlamento, a partir de 1994 se instauró la elección directa de los gobiernos municipales. Esta estructura descentralizada debería permitir a los municipios elaborar planes de desarrollo municipal de manera más independiente del gobierno central. Pero ello no sucede puesto que, a pesar de que los municipios han sido dotados de recursos para inversión directa, el uso de dichos recursos viene condicionado por el gobierno central a sectores específicos<sup>14</sup>.

---

14 Los municipios resultan en meros ejecutores administrativos de la inversión planificada por el gobierno central, como se vio en el caso del uso de los recursos HIPC que fueron distribuidos a los municipios con una estructura de gasto rígida.

Para cumplir con el requisito de una estrategia de reducción de la pobreza elaborada de manera participativa, el gobierno boliviano ha creado el Diálogo Nacional como estructura única de la sociedad para influir en las políticas públicas. Así, la EBRP fue supuestamente construida como resultado del Diálogo Nacional del año 2000. Sin embargo, existen varias críticas a dicho proceso:

- La estructura del Diálogo fue diseñada sobre temas sociales, económicos y políticos a tratarse por separado. Los representantes de la sociedad civil estuvieron confinados a temas sociales, sin tener la posibilidad de discutir el modelo macroeconómico fundamental. La agenda a discutir en el Diálogo fue diseñada por el gobierno, y los actores invitados debieron atenerse a ella. El FMI enfatizó que el impacto del Diálogo Nacional estaría restringido al gasto social y no irrumpiría en el modelo macroeconómico (Eurodad, 2000). En las palabras de la European Network on Debt and Development, “las ONG reportan consistentemente que existen dos procesos paralelos, aspectos ‘sociales’ discutidos en el contexto de la EBRP –con cierto grado de participación– y aspectos ‘macro’ discutidos en el contexto del PRGF –sin participación” (Eurodad, 2001).
- En el Diálogo faltó la inclusión de grupos vulnerables mayores, percibiéndose que “una deficiencia básica del Diálogo Nacional 2000 estuvo en la falta de participación de los sindicatos de trabajadores urbanos y rurales y en el limitado tratamiento de reivindicaciones y demandas de la sociedad, en particular de los sectores empobrecidos del país” (Aguirre y Espada, 2001: 14).

Las IFI no recogieron estas observaciones y el reporte del Joint Staff Assessment de mayo de 2001 no mencionó las críticas de las redes mayores de la sociedad civil boliviana ni de las manifestaciones sociales de abril y septiembre-octubre de 2000. El reporte se concentró sólo en elementos “positivos” del Diálogo. Incluso, tampoco se mencionó el contexto en el cual se llevó a cabo el Diálogo: estado de sitio, bloqueos de caminos, congreso nacional de trabajadores campesinos, todo lo cual no permitió la participación de diversos sectores representativos de la sociedad civil, como la Central Obrera Boliviana (COB), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Cocaleros, sindicatos de trabajadores, mujeres, etc. Dichos aspectos restaron participación de la sociedad civil en el Diálogo. La amplia convocatoria a la que se refiere el gobierno resulta de la participación de los gobiernos municipales, entendiéndolos como representantes de la sociedad civil y no como parte de la estructura del sector público.

El problema de los temas abarcados en el Diálogo y de los actores presentes significa que no es posible asumir que la EBRP sea el resultado de una discusión abierta entre gobierno y sociedad civil boliviana. Asimismo, muchos grupos de la sociedad civil han expresado sus frustraciones respecto de las conexiones entre los resultados y las conclusiones del Diálogo y la EBRP.

Tomando en cuenta la evidente falta de conexiones entre el programa macroeconómico y la EBRP, retomamos la lógica de colección de propuestas de la población establecida por el FMI –construir la política macroeconómica (PRGF) en base a una estrategia de reducción de la pobreza elaborada de manera participativa–, y podemos concluir que ello en Bolivia no sucedió. La lógica Diálogo participativo → EBRP participativa → PRGF participativo no funcionó. La realidad mostró algo diferente: Diálogo limitadamente participativo → EBRP no participativa → PRGF sin participación alguna.

Aparentemente, esta realidad se mantendría en un futuro previsible. En nuestras entrevistas con delegados del BM, el FMI y el gobierno, nadie expresó conocer planes para una consulta pública respecto de las políticas macroeconómicas y reformas estructurales, pilares centrales de la política pública. No existen mecanismos oficiales a través de los cuales los grupos sociales puedan discutir o influir en políticas macroeconómicas, y quizá estos nunca se plantearon como necesarios para el diseño de tales políticas.

La única manera en que la población logra hacerse escuchar parece ser a través de la generación de conflictos. Ejemplo de ello fueron los episodios ocurridos a principios de 2003, cuando el gobierno boliviano preparaba un nuevo programa económico para ser presentado al FMI, en que propuso una reforma tributaria con significativos efectos perjudiciales para el poder adquisitivo de la población, en especial de los sectores de menores ingresos, y sin grandes beneficios para el erario nacional (el famoso *impuestazo*). Fue sólo a través de un conflicto de grandes magnitudes que la población logró que el gobierno retrocediera en su decisión. Durante el 12 y 13 de febrero se produjeron 33 muertes entre civiles, policías y militares e innumerables destrozos de inmuebles y equipos de instituciones públicas y privadas

## SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS

En la actualidad existe mucha discusión entre IFI, gobiernos de países prestatarios y activistas de la sociedad civil sobre la necesidad de evaluar los impactos de las políticas y condicionalidades de los programas multilaterales. En Bolivia, a nivel gubernamental, el encargado del seguimiento y monitoreo de la EBRP es el Comité In-

terinstitucional de Seguimiento a la Estrategia (CISE), constituido por el viceministro de Participación Popular, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE). Es importante mencionar que se ha producido un cambio de gobierno, por lo cual la forma de evaluación ha variado. El primer reporte del CISE, realizado por el gobierno anterior que elaboró la EBRP, se refería sólo a su implementación a nivel institucional, limitando el análisis a la presentación del grado de avance (expresado en porcentaje) de las actividades cumplidas, pendientes y en proceso. Dicho reporte no efectúa un análisis de la línea que está tomando la EBRP en esta primera etapa; no se cuenta con el detalle del tipo de proyectos/acciones que se desarrollan, y tampoco se observa una dirección de las acciones hacia el fomento a la producción que tanto clama la EBRP.

El tercer reporte del CISE fue elaborado por un nuevo gobierno que anunció que reformularía la EBRP, por lo que su evaluación es más crítica y detallada. En el documento se reconoce que la EBRP constituye una base adecuada para la ayuda concesional al país, pero que descuida su carácter estratégico, no logrando una efectiva priorización de programas. Respecto de los avances de la Estrategia en la generación de oportunidades de empleo e ingreso, se menciona que estos se orientaron al fortalecimiento institucional y la definición de normas para iniciar acciones. El área más rezagada y olvidada es la del desarrollo rural. Respecto de las capacidades productivas, se identificó como un logro importante la asignación de recursos para educación, salud e infraestructura productiva y social. En relación con el componente de seguridad y protección, la UDAPE afirma que se necesita avanzar en la definición de mecanismos más concretos para reducir los riesgos y la inseguridad de los pobres (empleo y tierras constituyen casos ilustrativos). Sobre la participación e integración social, si bien se reconoce la importancia de mayor participación, mayor control social y mayor descentralización, la EBRP no especifica acciones concretas para avanzar en tal dirección. Además, el carácter transversal que le otorga la EBRP a los temas de género, etnias y medio ambiente deja en evidencia la carencia de enfoques para una acción más efectiva.

Respecto de la forma de monitoreo y evaluación, se advierte que una de las limitaciones fue la falta de articulación del Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) con un sistema explícito de gestión por resultados a nivel nacional, municipal e intersectorial. Es por ello que se pretende constituir un nuevo SME vinculado a compromisos de gestión por resultados entre niveles de gobierno y sectores sociales y productivos. Se plantea efectuar un seguimiento a través de indicadores de re-



sultado e indicadores de impacto de manera más directa (vía registros administrativos, censos y encuestas). Sin embargo, el gran vacío es que el seguimiento realizado hasta ahora no analiza si la reducción de la pobreza se encuentra en proceso o no. El FMI sostiene:

El seguimiento y control público [*accountability*] de las políticas [macroeconómicas, reformas estructurales, sociales y de reducción de la pobreza] será reforzado por un debate continuo y por el conjunto de indicadores de resultado que permitirán que la efectividad y eficiencia de las políticas, incluyendo gasto público, sean monitoreadas (FMI, 1999: 5).

Existen más posibilidades de participación de la sociedad civil en el seguimiento y monitoreo de las políticas públicas que en el proceso de su formulación, en especial de las políticas macroeconómicas. Además, se puso especial atención en la EBRP, buscando institucionalizar su monitoreo, no sólo por parte del sector público (CISE) sino también de la sociedad civil.

Así, respondiendo a la pregunta acerca de qué representante de la sociedad civil va a seguir y evaluar la Estrategia y el PRGF, todos los entrevistados afirmaron que lo haría el Mecanismo de Control Social (MCS), creado en 2002 de acuerdo a la Ley del Diálogo. Según esta norma, las principales atribuciones del MCS son ejercer el control social sobre la implementación de la EBRP y el uso de los recursos librados por la Iniciativa HIPC; acordar con el Poder Ejecutivo los indicadores que se utilizarán para evaluar los resultados, efectos e impactos de la EBRP; y promover el fortalecimiento de las instancias departamentales y municipales para el adecuado funcionamiento del control social.

Según se desprende de las entrevistas, parecería que dicho mecanismo representa la solución a todo lo referido a la participación. Sin desconocer el potencial que pueda tener tal institución, ni su legitimidad, existe el peligro de que se convierta en excusa para que las futuras instancias de control deslinden obligaciones sobre ella o que las instituciones gubernamentales, por la sola existencia del MCS, consideren que sus acciones están siendo monitoreadas por la sociedad civil. Incluso ya se presenta cierta confusión con respecto a la cobertura del trabajo del MCS. Los representantes del sector público sostienen que el MCS abarcará todo el presupuesto nacional y las políticas públicas en su conjunto. Por su parte, el FMI considera que alcanzará a todos los aspectos macroeconómicos. Sin embargo, los representantes de CEPAS-Cáritas, organización líder en el proceso de conformación del MCS (y del propio MCS), alegaron que en una primera etapa se cubrirán los recursos

provenientes de la Iniciativa HIPC y, con ello, las áreas de educación, salud e infraestructura productiva y social.

Actualmente, la capacidad del MCS es limitada. En este primer año de existencia se ha concentrado más en la estabilización institucional que en acciones concretas de control sobre la EBRP y el uso de recursos HIPC. Otro elemento cuestionable al MCS es su representatividad. A pesar de que procura alejarse de la Iglesia Católica, esta sigue ejerciendo una hegemonía importante sobre los demás sectores. A la vez, la institución se está acercando a organismos bilaterales de financiamiento, en especial al DFID. Al mismo tiempo, el CISE sugirió que el MCS debería formar parte del mismo, o al menos participar de las reuniones de planificación del proceso de reformulación de la Estrategia y Diálogo Nacional. Estas últimas situaciones no harían más que fortalecer el carácter funcional del MCS al sector público y alejarlo de la sociedad civil.

En relación con otros grupos de la sociedad civil que participan en el seguimiento de la EBRP y el uso de los recursos HIPC, se observa un creciente involucramiento y preocupación. Ello se acentuó a partir del momento en que el actual gobierno anunció la próxima reformulación de la Estrategia y la convocatoria a un nuevo Diálogo Nacional. Los resultados de la aplicación de la EBRP, la eficiencia en el uso de los recursos HIPC, el proceso de reformulación, las implicaciones a nivel sectorial, las conexiones con el programa macroeconómico y el proceso de negociación entre el gobierno y el FMI están siendo introducidos en las agendas de discusión de diversas ONG y organizaciones sociales sectoriales.

En diciembre de 2002, tres organizaciones no estatales<sup>15</sup> organizaron un seminario de evaluación “de la implementación de la EBRP”. Este constituyó el primer intento de evaluación de la Estrategia que reunió a todos los sectores interesados, desde la cooperación internacional, el gobierno nacional en sus diferentes esferas, centros de investigación, organizaciones sociales de los sectores involucrados, productores urbanos y rurales, hasta las organizaciones de desempleados. El gobierno luego llevó a cabo otros eventos de evaluación, pero las organizaciones sociales que representan a los sectores a los cuales va dirigida la Estrategia no participaron y el debate quedó restringido al gobierno, la cooperación internacional y los analistas.

Algunas dificultades pueden presentarse cuando se quiere evaluar una política pública como la EBRP. Entre los más importantes se

---

15 Una ONG: CEDLA, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario; una institución de la iglesia: CEPAS-Cáritas, Comisión Episcopal de Pastoral y Acción Social; y el Mecanismo Nacional de Control Social.

encuentra la falta de información. Si la observación fue realizada por la cooperación bilateral, resulta evidente la mayor dificultad que deben enfrentar grupos de la sociedad para encontrar información regular, precisa y apropiada. En segundo lugar, más allá de que la elaboración de metas en la Estrategia constituye en sí una mejora –es la primera vez que Bolivia tiene una estrategia con metas cuantificables–, el problema radica en que estas son todavía demasiado generales y por lo tanto difíciles de evaluar.

Frente a ello, se advierte que aún es necesario desarrollar capacidades en la población para la comprensión, análisis y crítica de las políticas públicas, en especial de las políticas macroeconómicas. Debe difundirse mayor información y facilitar el debate respecto de los lineamientos básicos de la política social y económica, así como generar debates a nivel nacional y local sobre los impactos de las políticas macroeconómicas y los programas de ajuste de las instituciones internacionales de financiamiento. Es preciso fortalecer las capacidades del gobierno y de la sociedad civil para monitorear los impactos de las políticas públicas, incluidas las macroeconómicas. Esto significa que los espacios de participación y control de la sociedad civil deben ser definidos de tal forma que la información sea retroalimentaria, compartiendo los datos procesados. Las IFI tienen un rol importante al respecto; han prometido apoyar a los gobiernos nacionales para fortalecer sus capacidades, generar información y abrir debates para la discusión por parte de varios grupos. Existe también un rol clave para los actores de sociedad civil, como el MCS y redes de organizaciones, en el fortalecimiento de conocimientos y capacidades de los grupos sociales.

El monitoreo de los presupuestos públicos, los impactos sociales, económicos y de pobreza de las políticas económicas y sociales del sector público y el impacto del PRGF en relación con los indicadores de la EBRP constituyen temas fundamentales en los cuales toda la sociedad boliviana debe involucrarse. En teoría, el Presupuesto General de la Nación debería estar basado en la EBRP, por lo que un método clave para la sociedad sería seguir las prioridades y el gasto del presupuesto en relación con la pobreza y la EBRP. De la misma manera, se debe monitorear y realizar un seguimiento al PRGF y a la Carta de Intenciones, a sus condicionalidades y a las reformas estructurales en relación con la pobreza.

#### **ANÁLISIS DE IMPACTO SOCIAL Y DE POBREZA**

A pesar de la retórica a nivel internacional sobre la importancia de realizar un análisis del impacto social y pobreza en Bolivia, en realidad no se conocen planes inmediatos para su implementación. Dichos análisis deberían realizarse antes de la formulación de políticas macroeconó-

micas y reformas estructurales clave, examinando los efectos que tales medidas podrán tener sobre la población y sus condiciones de vida, sobre el comportamiento económico y la situación social y política. Si este análisis se hubiera realizado antes del impuestazo de febrero de 2003, probablemente se podría haber evitado la explosión social.

Sin embargo, en las entrevistas realizadas para este estudio se advirtió una confusión respecto al cronograma de implementación, y tampoco quedaba claro si esta se realizaría antes de la próxima negociación del programa PRGF. El representante del FMI en Bolivia sostuvo que sería ideal implementarlo antes del próximo PRGF pero que, siendo realista, consideraba posible que ello no ocurriera así. Dijo creer que el DFID (agencia de cooperación inglesa) estaba realizando un PSIA piloto en Bolivia, pero voceros del DFID lo desmintieron. De todas maneras el representante del FMI señaló que no se podía esperar a que estos análisis se realizaran, ya que no era posible frenar toda la negociación FMI/gobierno boliviano por la no existencia de los análisis de impacto de las medidas a ser implementadas. Queda claro que si no se realizan PSIA antes de la nueva negociación no existirá la posibilidad de introducir las “ideas frescas respecto a las estrategias y medidas necesarias para alcanzar la meta compartida de crecimiento y reducción de la pobreza” (FMI, 1999: 5) que deberían expresarse en la próxima Carta de Intenciones. La primera responsabilidad de realizar los PSIA es del gobierno, fundamentalmente del CISE, que está desarrollando un sistema, metodología e indicadores para este tipo de evaluaciones. No obstante, no ha avanzado mucho, puesto que se encuentra en una etapa inicial.

Un objetivo clave de los PSIA consiste en asegurar que las políticas a aplicarse sean las más apropiadas en lo que respecta a la pobreza. Las políticas que deberían ser evaluadas son fundamentalmente el tratamiento impositivo, las reformas de subsidio, las variaciones en las tasas de cambio, la liberalización de precios, las situaciones específicas de las áreas de hidrocarburos y pensiones. Igualmente, debe analizarse si las acciones se dirigen a la creación de empleos y el mejoramiento de los ingresos. Qué tipo de apoyo se brindó a las micro y pequeñas empresas, el desarrollo de las políticas de microcrédito y los canales de conexión entre estas unidades productivas y el mercado nacional e internacional también son temas de análisis. Además, debe tenerse en cuenta el nivel de redistribución de riqueza que todas estas medidas significan, y sus efectos sobre los niveles de ingresos y empleo de la población. Asimismo, el proceso de análisis de impactos debería ser abierto y participativo. La lógica de cada programa debe ser explicada, las opciones de discusión presentadas por grupos sociales varios, y los resultados de estas conversaciones deben ser incorporados en las

revisiones del PRGF. Los PSIA tienen que ser multidisciplinarios, incluyendo todas las dimensiones de la pobreza, no solamente la provisión de servicios básicos.

### **CONSIDERACIONES FINALES**

El objetivo de esta investigación fue realizar un análisis sobre las orientaciones del enfoque del crecimiento y reducción de la pobreza recientemente propuesto por los organismos multilaterales para los países pobres prestatarios, su reflejo en las políticas públicas nacionales y sus implicancias en las esferas económica, social y política.

Bolivia trabaja con el FMI desde fines de la década del cuarenta y en muy pocas ocasiones incumplió con los acuerdos. Incluso ejecutó siempre de manera muy aplicada las políticas macroeconómicas, los planes de estabilización y las reformas estructurales definidas con él. Ahora, cuando el FMI plantea (supuestamente) un nuevo enfoque, sucede lo mismo. Indiscutiblemente, la esencia del enfoque no ha variado: se continúan reforzando las condiciones de funcionamiento de una economía de libre mercado.

En esta lógica de política de desarrollo, no existió jamás una conexión proporcional entre la política económica y la social. La primera siempre tuvo prioridad; el objetivo de crecimiento siempre fue prioritario al de distribución. La política social, supeditada a la económica, consistió en programas de alivio a la pobreza centrados en la satisfacción de necesidades básicas (salud, educación, vivienda), enfrentando los problemas de empleo y nivel de ingresos con programas de emergencia. No se consideraron en el diseño de las políticas sociales las causas estructurales de la pobreza y la exclusión, que en Bolivia se manifiestan precisamente en bajos niveles de ingreso, desempleo y precariedad e informalidad del trabajo. Al separar lo económico de lo social, y no conectar lo macroeconómico con lo micro, se pierde el enfoque integral imprescindible en las políticas públicas. La EBRP, nombre de la política social boliviana a partir del año 2001, incluye entre sus componentes fundamentales la generación de empleo e ingresos y el desarrollo de la capacidad productiva. Sin embargo, desde las primeras fases de su implementación, el gobierno no ha buscado desarrollarlos. Se evidencia, entonces, que la mecánica del modelo neoliberal se mantiene: primero lo económico, luego lo social, suponiendo que lo social vendrá como consecuencia casi mecánica de lo económico. Se trata de un supuesto básico del modelo neoliberal que no se verifica en la realidad.

Otro supuesto del modelo, desmontado por la evidencia empírica, es que las políticas macroeconómicas apoyadas en el mercado y el sector privado y dirigidas al comercio exterior, junto con las reformas estructurales complementarias, posibilitan un mayor crecimiento

económico. Es justamente allí donde reside la limitación fundamental para la economía nacional: una insuficiente generación de recursos propios, bajo ahorro interno, sobre todo nacional. Bolivia depende en exceso del financiamiento externo –multilateral y bilateral– de carácter concesional para el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y la inversión en el área social. La IED, otro importante sustento de la inversión total en Bolivia, no interviene en el área social, enfocándose fundamentalmente en servicios y explotación de recursos naturales. La deuda pública (externa e interna) está aumentando. Los montos condonados de deuda no representan una gran proporción del saldo y, por el contrario, agudizan la necesidad de incurrir en nuevos créditos. Se destinan recursos limitados para la lucha contra la pobreza. La precariedad financiera representa, entonces, un riesgo mayor para la ejecución de la estrategia social.

El gobierno se encuentra reformulando la EBRP en un contexto económico de crisis debido a los magros resultados de las políticas implementadas y la vulnerabilidad de la economía nacional. Una vez más, se presencia cómo lo económico se antepone a lo social. La propuesta de reformulación que el gobierno plantea deja de lado la lucha frontal contra la pobreza y apunta a construir una estrategia de generación de riqueza. A pesar de que aún sólo se trata de una propuesta, la misma se orienta al desarrollo y fortalecimiento de catorce cadenas productivas para destinarlas a la exportación. Se verifican los pilares del modelo: el sector privado es el principal, la producción está dirigida al comercio exterior, todo debe desarrollarse en un contexto de libre mercado.

El modelo sigue negando el papel del Estado en el ámbito productivo. No obstante, el sector privado no se encuentra a la altura del rol que se le ha asignado como motor de la economía. Ante esta falta de inversión privada, la inversión pública se vuelve imprescindible. Entonces, la persistente negación de un rol para el Estado ya no es un asunto de desconocimiento de la necesidad, sino que en todo caso responde a un alineamiento ideológico con la ortodoxia neoliberal.

Frente a esta situación, debe considerarse que el Estado no puede aislarse de la economía, y que debe intervenir en aquellos mercados que funcionan permanentemente en desequilibrio, para suavizar o corregirlos y eliminar o rectificar las desigualdades sociales producidas por su mal funcionamiento.

Es en esta dirección que apunta la propuesta de reformulación de la EBRP. El Estado reconoce que debe participar, pero no como un actor empresarial más, sino como un *Estado facilitador*; en lugar de realizar una intervención directa, busca facilitar y regular el marco en el cual otros actores se desarrollen. En este sentido, el Estado manifiesta la intención de apoyar estratégicamente a las cadenas productivas,

encargándose de que surjan los pactos productivos necesarios entre los distintos actores, públicos y privados, recurriendo quizás en algunos casos al subsidio de ciertas acciones (por ejemplo, estudios de mercado de los diferentes productos que se pretende exportar). Así el Estado reconoce que debe participar, pero lo hace en un marco ya conocido, con resultados también conocidos, de fortalecer la empresa privada y el comercio exterior.

En vista de los escasos logros del Programa de Ajuste Estructural, y frente al hecho de que el FMI y el BM insisten en que no se vulneren las políticas fiscales, monetarias, comerciales y financieras que constituyeron la base a partir de la cual se alcanzaron esos pobres logros –posiciones estas secundadas por el gobierno boliviano–, no se vislumbra que con la introducción del concepto de reducción de la pobreza en el discurso la suerte de la economía y de la mayoría de la población en Bolivia pueda cambiar.

Este “nuevo” enfoque manejado por las IFI y el gobierno tiene también como premisa básica la ampliación de la participación de la sociedad civil. Sin embargo, los canales existentes no parecen ser los adecuados. El Diálogo Nacional ha probado ser insuficientemente participativo, por lo que la estrategia contra la pobreza –construida a partir de este– tampoco lo es y, en consecuencia, tampoco son participativos el PRGF y el programa macroeconómico. El déficit observado en materia de participación y la falta de incorporación de las opciones y estrategias de la población en las acciones cuestionan entonces la legitimidad de la política contra la pobreza.

El nuevo servicio de créditos concesionales del FMI exige la elaboración de una estrategia de reducción de la pobreza conformada de manera participativa con los diversos sectores y actores del desarrollo, con la expectativa de que surjan “ideas frescas” para alcanzar los objetivos de crecimiento y reducción de la pobreza. Sin embargo, la Estrategia fue construida cuidando de no vulnerar las políticas fiscales, monetarias, comerciales y financieras. De esta manera, las “ideas frescas” no se plasmaron en las políticas públicas. A pesar de todo, los organismos internacionales consideran que la EBRP es participativa, y legitiman así sus políticas.

Igualmente preocupante resulta que tanto organismos financieros multilaterales como los gobiernos que se rigen por el modelo neoliberal no evalúan los resultados de sus políticas ni el impacto que estas tienen en la población. Aunque ha quedado demostrado que este enfoque de desarrollo no permite un crecimiento sostenido, y que un mayor crecimiento tampoco significa beneficios para toda la población, la ausencia de evaluación de impacto persiste. Las IFI, y en especial el gobierno boliviano, deberían entonces reconsiderar su enfoque de

política de desarrollo, ya que no sólo no existen resultados tangibles en la lucha con la pobreza, sino que se verifica una mayor polarización en las brechas de ingreso y oportunidades.

Por ello, se considera que el gobierno debería realizar una evaluación seria de los impactos sociales y en la pobreza de sus políticas públicas, planteada como condición previa al nuevo PRGF. La evaluación debe ser de carácter multidisciplinario y abarcar todas las dimensiones de la pobreza, sin restringirse a la provisión de servicios básicos. El Fondo y el BM deben cumplir con su compromiso de apoyar la implementación de dicho análisis, que debe ser realizado con la participación de todos los actores que toman parte del proceso de desarrollo. Para ello, el FMI, el BM y principalmente el gobierno boliviano deberían difundir toda la información necesaria en el momento apropiado, en particular el borrador de las cartas de intenciones, en español y antes de que se firmen los acuerdos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Álvaro et al. 1992 “La intencionalidad del ajuste en Bolivia” en *Programa de Ajuste Estructural* (La Paz: CEDLA) N° 3.
- Aguirre, Álvaro et al. 2001 *La deuda externa en Bolivia: 125 años de renegociaciones y ¿cuánto más?* (La Paz: CEDLA).
- Aguirre, Álvaro y Espada Juan Luis, 2001 “Problemas de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza” en *Documentos de Coyuntura* (La Paz: CEDLA) N° 3.
- Arze, Carlos 2000 “Políticas sociales y trabajo en el neoliberalismo” en *Documentos de Coyuntura* (La Paz: CEDLA) N° 2.
- Arze, Carlos et al. 1993 “Empleo y salarios: el círculo de la pobreza” en *Programa de Ajuste Estructural* (La Paz: CEDLA) N° 5.
- BM-Banco Mundial 1998 “Country assistance strategy” en [www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000009265\\_3980625102543](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000009265_3980625102543)> acceso abril de 2002.
- BM 2000 “Bolivia: diagnóstico sobre la pobreza 2000”, mimeo.
- BM 2001 “Country assistance strategy progress report” en [www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000094946\\_01052204005268](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01052204005268)> acceso abril de 2002.
- BM 2002a “A user’s guide to poverty and social impact analysis” en <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvertx.nsf/61ByDocName/cialImpactAnalysisUsersGuidetoPovertyandSocialImpactAnalysis>>.



- BM 2002b “Transcripts of Townhall meeting of Managing Director of the IMF and President of the World Bank with civil society representatives participating in the International Conference on Poverty Reduction Strategies” en <www.worldbank.org>.
- Carafa, Carlos 2000 “Los grupos consultivos y los pronunciamientos sobre la pobreza”, Instituto PRISMA, La Paz, Documento de Discusión.
- Cardim de Carvalho, Fernando 2000 “The changing role and strategies of the IMF and the perspectives for the emerging countries” en *Revista de Economía Política*, N° 20 (1), enero-marzo.
- CEDLA 2002 *¿Qué país nos quieren dejar? Análisis de las propuestas electorales de ADN, LyJ, MAS, MIP, MIR, MNR, NFR, UCS y PS* (La Paz: CEDLA).
- CEDLA 2003 *El servicio de crecimiento y reducción de la pobreza del FMI: un callejón sin salida* (La Paz: CEDLA).
- CISE-Comité Interinstitucional de Seguimiento a la Estrategia 2002 *Primer reporte de seguimiento a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación de Bolivia).
- CISE 2003 *Tercer reporte de seguimiento a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación de Bolivia).
- Dorado, Hugo et al. 1992 “Economía mundial y organismos multilaterales” en *Programa de Ajuste Estructural* (La Paz: CEDLA) N° 1.
- Escobar, Silvia 2002 “Condicionalidad externa y desarrollo. Evaluando la EBRP” en *Documentos de Coyuntura* (La Paz: CEDLA) N° 5.
- Eurodad-European Network on Debt and Development 2000 *Poverty reduction strategies, country profile, Bolivia* (Bruselas: Eurodad).
- Eurodad 2001 *Poverty and structural adjustment update* (Bruselas: Eurodad).
- Finanzas y Desarrollo* 1984 “El papel del FMI en los países en desarrollo” (Washington: FMI).
- Finanzas y Desarrollo* 1986 “El ajuste, el crecimiento y el papel del Fondo” (Washington: FMI) marzo.

- FMI-Fondo Monetario Internacional 1999 “The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). Operational issues” en <[www.imf.org/external/np/pdr/prsp/poverty2.htm](http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/poverty2.htm)> acceso abril de 2002.
- FMI 2001a “Social impact analysis of economic policies. A factsheet” en <[www.imf.org/external/np/exr/facts/sia.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sia.htm)> acceso mayo de 2002.
- FMI 2001b “The IMF’s Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). A factsheet” en <[www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm)> acceso abril de 2002.
- FMI 2002a “Public information notice N° 02/30: IMF executive board reviews the Poverty Reduction and Growth Facility” en <[www.imf.org/external/np/sec/pn/2002/pn0230.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2002/pn0230.htm)> acceso mayo.
- FMI 2002b “Review of the Poverty Reduction and Growth Facility. Issues and options” en <[www.imf.org/External/NP/prgf/2002/021402.htm](http://www.imf.org/External/NP/prgf/2002/021402.htm)> acceso mayo.
- FMI/IDA 2001 *Poverty Reduction Strategy paper. Joint staff assessment* (FMI/Asociación Internacional para el Desarrollo).
- Gobierno de Bolivia 2001 *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (La Paz: Gobierno de Bolivia).
- Gobierno de Bolivia 2002 *Bolivia: mapa de la pobreza. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001* (La Paz: Instituto Nacional de Estadística/UDAPE).
- Gobierno de Bolivia/FMI 2001 “Carta de intenciones” en <[www.imf.org/external/np/loi/2001/bol/01/index.htm](http://www.imf.org/external/np/loi/2001/bol/01/index.htm)> acceso abril de 2002.
- Gobierno de Bolivia/FMI 2003 “Carta de intenciones” en <[www.imf.org/external/np/loi/2003/bol/01/index.htm](http://www.imf.org/external/np/loi/2003/bol/01/index.htm)> acceso marzo de 2003.
- Guitián, Manuel 1987 “El papel del Fondo en el ajuste” en *Finanzas y Desarrollo* (Washington: FMI) junio.
- Lal, Deepak 1995 *The misconceptions of development economics* (Londres: Corbridge).
- Larrazabal, Hernando et al. 2000 *Ajuste estructural y desarrollo productivo en Bolivia* (La Paz: CEDLA).
- Nyamugasira, Warren y Rowden, Rick 2002 *New strategies, old loan conditions. Do the IMF and World Bank loans support countries’ poverty reduction strategies. The case of Uganda* (Uganda National NGO Forum/RESULT Educational Fund).

- Oxfam International 2001 *Making PRSPs work: the role of poverty assessments* (Oxfam International).
- Pérez, Ernesto 2000 *La orientación de la política social y el programa HIPC* (La Paz: CEDLA).
- Pérez, J.L. 2001 “Indicadores para la evaluación y seguimiento de los resultados de la EBRP”, Seminario Análisis y Discusión de la EBRP, Bolivia, mimeo.
- PRISMA 2000 *Las políticas sobre la pobreza en Bolivia. Dimensión, políticas y resultados (1985-1999)* (La Paz: Plural).
- Ramos Arauco, Cecilia y Escobar, Silvia 2003 “Políticas públicas a control remoto. El rol del FMI y Banco Mundial en Bolivia” en *Cuadernos de Trabajo* (La Paz: REMTE-Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía) N° 4.
- SAPRIN 2002 “The policy roots of economic crisis and poverty, a multi-country participatory assessment of structural adjustment” en <[www.saprin.org/SAPRI\\_Findings.pdf](http://www.saprin.org/SAPRI_Findings.pdf)>.
- Stiglitz, J. 2002 “Transcripción Stiglitz” en *Documentos Ética y Desarrollo* (Banco Interamericano de Desarrollo). En <[www.iadb.org/etica/Documentos/sti\\_trans.pdf](http://www.iadb.org/etica/Documentos/sti_trans.pdf)>.
- Udape 2001 *Programa de seguimiento y evaluación a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (La Paz: Ministerio de Hacienda de Bolivia).
- Whaites, A. (ed.) 2002 *Masters of their own development. PRSPs and the prospects for the poor* (World Vision International).
- Williamson, J. 1990 “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas, la cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington” en *Colección Estudios e Informes* (Barcelona: La Caixa) N° 15.
- Wood, Angela 1997 *The IMF's enhanced structural adjustment facility. What role for development* (Bretton Woods Project).
- Wood, Angela 1999 *What role for the multilateral institutions, donors and NGOs in the new framework for poverty eradication?* (Bretton Woods Project).
- Wood, Angela 2000 “The ABC of PRSP” en <[www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd%5B126%5D=x-126-15882](http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd%5B126%5D=x-126-15882)> acceso junio de 2002.

**Glosario**

<b>AFP</b>	Administradora de Fondos de Pensiones
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>Bonosol</b>	Bono Solidario
<b>CAF</b>	Comisión Andina de Fomento
<b>CAS</b>	Estrategia de Asistencia a un País
<b>CEDLA</b>	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
<b>CEPAS-Cáritas</b>	Comisión Episcopal de Acción Social-Cáritas
<b>CISE</b>	Comité Interinstitucional de Seguimiento a la Estrategia
<b>COB</b>	Central Obrera Boliviana
<b>CSUTCB</b>	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
<b>DFID</b>	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
<b>EBRP</b>	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
<b>ESAF</b>	Servicio de Ajuste Estructural Reforzado
<b>ESB</b>	Estrategia Social Boliviana
<b>Eurodad</b>	Red Europea sobre la Deuda y el Desarrollo
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FIS</b>	Fondo de Inversión Social
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FNDR</b>	Fondo Nacional de Desarrollo Rural
<b>Fondesif</b>	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero
<b>FPS</b>	Fondo de Inversión Productiva y Social
<b>FSE</b>	Fondo Social de Emergencia
<b>HIPC</b>	Países Pobres Altamente Endeudados
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>IFI</b>	Instituciones Financieras Internacionales
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística
<b>IT</b>	Impuesto a las Transacciones
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado
<b>JSA</b>	Evaluación Conjunta de FMI y BM sobre los PRSP
<b>MCS</b>	Mecanismo de Control Social
<b>MIR</b>	Movimiento de Izquierda Revolucionario
<b>MNR</b>	Movimiento Nacionalista Revolucionario
<b>MyPE</b>	Micro y Pequeñas Empresas
<b>Nafibo</b>	Nacional Financiera Boliviana
<b>NBI</b>	Necesidades Básicas Insatisfechas
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>PLANE</b>	Plan Nacional de Empleo de Emergencia

<b>PGN</b>	Presupuesto General de la Nación
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PRGF</b>	Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza
<b>PRSC</b>	Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza
<b>PRSP</b>	Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
<b>PSIA</b>	Análisis de Impacto Social y de Pobreza
<b>SAPRIN</b>	Red Internacional Participativa de Seguimiento al Ajuste Internacional
<b>SME</b>	Sistema de Monitoreo y Evaluación
<b>UDAPE</b>	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Mauricio López-Ruiz\*

## HISTORIA RECIENTE DEL DISCURSO DE LA POLÍTICA SOCIAL ANTIPOBREZA EN COSTA RICA\*\*

### INTRODUCCIÓN

El período de crisis económica experimentado por los países latinoamericanos desde fines de los años setenta hasta los ochenta dejó su impronta en dos aspectos fundamentales de los procesos de modernización estatal: la implementación de un conjunto de políticas de estabilización y ajuste estructural que cambiaron el régimen de bienestar social seguido hasta esa fecha; y el influjo renovado, a escala ideológica y financiera, de un liberalismo económico desde el cual se legitima al mercado como eje central del desarrollo en detrimento del Estado. Al culminar el siglo, algunos resultados obtenidos contrastan con aquellos pronósticos optimistas de un futuro crecimiento económico que, gracias a la apertura comercial y el mercado, solucionaría la problemática situación social de los países de la región. Sin embargo, la dureza de los datos en los últimos años refleja que no sólo el crecimiento económico de la región fue bajo, sino que además se han producido resultados no

\* Sociólogo. Profesor Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.

\*\* Agradezco al Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe la oportunidad de elaborar esta investigación, y en especial a Fernando Lizárraga por su incansable apoyo ¡hasta el final! y su franca amistad. Extiendo este agradecimiento al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica y a su directora, Ciska Raventós Vorst.

deseados en términos de inestabilidad financiera internacional, inequidad y aumento en los niveles de pobreza, además de la insatisfacción evidente de la opinión pública respecto al rumbo tomado por sus gobiernos (Franco y Sáinz, 2000: 56).

En Costa Rica, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, se ha planteado una redefinición de las estrategias de previsión social. Con base en supuestos sobre la relación entre las tareas que debe atender el Estado y su capacidad de ejecución, ha surgido una nueva generación de políticas sociales que tiene como objetivos la descentralización, la privatización, la selectividad, el subsidio a la demanda, las evaluaciones por medio del efecto y no del gasto, y enfoques más flexibles de la colaboración entre lo público y lo privado (Trejos, 2000: 429). A partir de los años noventa, se origina una serie de importantes reformas –en sectores como educación, salud y recientemente en los sistemas de pensiones– que continúan hasta el presente y que responden a un paradigma de reforma estatal conocido como nueva gerencia pública (opuesto a la tradicional administración pública), en torno al cual han convergido defensores y detractores de la institucionalidad estatal, ya sea para justificar su viabilidad en el caso de los primeros, o su reducción en el de los segundos. Acorde con este hecho, también se han dado cambios en el sector de la asistencia y promoción social. Desde el segundo quinquenio de la década del noventa, la administración Figueres Olsen (1994-1998) reconfiguró las políticas de reducción de la pobreza mediante la puesta en marcha del Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP) que, en el marco de una agenda de gobierno promocionada como propuesta de desarrollo humano sostenible, cumpliría la función de articular tanto programas universalistas (especialmente en educación y salud) como programas selectivos (tales como el subsidio otorgado a mujeres jefas de hogar y el bono familiar de la vivienda, entre otros). En su momento, se afirmó que dicha estrategia permitiría superar los rasgos sectoriales de la organización estatal en la atención de la pobreza, teniendo como columna vertebral cinco áreas de intervención institucional alrededor de las siguientes poblaciones: Pro Infancia y Juventud, Pro Mujeres, Pro Trabajo, Solidarismo y Desarrollo Local. Con el arribo del gobierno de Rodríguez Echeverría (1998-2002)<sup>1</sup>, se propuso reemplazar el PNCP por el Plan de Solidaridad (PS), estrategia centrada en cuatro nuevas áreas de acción: derechos sociales, integración social de grupos especiales, transferencia directa

---

<sup>1</sup> Los comicios electorales realizados en 1998 condujeron al relevo en el gobierno del Partido Liberación Nacional por el Partido Unidad Social Cristiana, agrupaciones en las que se ha anclado en las últimas dos décadas el formato de sistema bipartidista característico de este país. Se les ha adjudicado tradicionalmente una ideología socialdemócrata y socialcristiana, respectivamente.

y oportunidades productivas. Como parte de la reorientación señalada, se impuso el cumplimiento de dos objetivos generales que modificarían significativamente la atención de la pobreza por parte del Estado, con el propósito de elevar la calidad de los servicios: la mejora de los mecanismos y procedimientos de selección de la población-meta; y la participación ciudadana en el desenvolvimiento del plan.

Estas estrategias fueron herederas directas del importante legado institucional que desde la década del setenta la sociedad costarricense logró estructurar en torno a la atención de la pobreza, con la fundación de dos instituciones relevantes: el Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), organismo de inversión social dirigido a financiar políticas sociales selectivas; y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), rector legal en materia del desarrollo de programas sociales orientados a las poblaciones empobrecidas del país. Dichas instituciones cumplieron la función inicial de completar la acción de las políticas sociales universales impulsadas hasta los años ochenta para, a partir de esa fecha, servir de “amortiguador” de las consecuencias negativas de la crisis económica y los procesos de reestructuración estatal por los que ha atravesado el país. En el caso concreto del IMAS, sus acciones han tenido como resultado la formación de programas sectoriales como los de inversión en infraestructura comunitaria, vivienda o servicios básicos de salud; programas de apoyo a la capacidad productiva y las condiciones de trabajo de los sectores empobrecidos, como en el caso del fomento a las microempresas; programas que instan a la organización social de algunas comunidades consideradas como zonas marginales; y programas asistenciales o de apoyo al consumo.

La presente investigación se aboca al estudio del efecto que han tenido las transformaciones del régimen de bienestar social costarricense en la reflexión respecto de la pobreza y la justicia social. En este sentido, la redefinición en las prácticas redistributivas planteada en la segunda mitad de la década del noventa, con el desarrollo del PNCP y el PS, lleva consigo un discurso de política social relevante respecto del sentido otorgado a las acciones que pusieron en práctica. Este discurso, legitimado por los gobiernos de turno, forma parte de una construcción colectiva enraizada en valores y formas de asignarle significación a nuestra condición humana. El hecho de que en determinadas épocas se hable de pobreza como algo coyuntural o se trate de explicarla utilizando nociones como “capital humano” y “capital social” se liga a proyectos generales tendientes a consolidar ciertos regímenes económicos, democráticos o racionalidades técnico-científicas.

Siendo el IMAS una de las arenas institucionales en las que se ha intentado llevar a la práctica gran parte de las estrategias de atención a la pobreza, se propone como objeto de estudio la relación entre



el discurso de política social de dicha institución durante el desarrollo del PNCP y el PS (1994-2002) y la redefinición de los principios orientadores del régimen de bienestar social costarricense en curso. El interés principal es analizar la forma en la que se ha intentado reacomodar y legitimar el quehacer del IMAS en estos nuevos contextos de reforma administrativa y así responder a la pregunta central del trabajo: ¿Cómo ilustra el discurso del IMAS los principios orientadores en la redefinición del régimen de bienestar social costarricense?

Lo dicho hasta aquí es el preámbulo de una invitación a no pasar por alto la significación cultural de hechos fundamentales de la historia reciente de la política social antipobreza en Costa Rica. La exposición de las tesis centrales que guiaron este trabajo, así como sus principales conclusiones, se han organizado en tres partes. La primera de ellas está dedicada a desarrollar el tema de los regímenes de bienestar social, y tiene la finalidad de ser la base analítica de referencia para la comprensión de las políticas sociales antipobreza. La segunda presenta una revisión de los momentos clave que ha tenido la reconfiguración de dichos regímenes en Latinoamérica, que permitirá entender la significación regional de las políticas sociales en cada momento. La última sección intenta recuperar las reflexiones anteriores, en un análisis de la historia reciente del discurso de política social antipobreza de Costa Rica.

## **REGÍMENES DE BIENESTAR SOCIAL Y POLÍTICAS SOCIALES**

### **REGÍMENES DE BIENESTAR SOCIAL<sup>2</sup>**

Al hablar de regímenes de bienestar social en este artículo hago referencia, siguiendo a Gøsta Esping-Andersen (1990: 37; 2000: 13), al conjunto de prácticas colectivas que con el paso del tiempo han dado lugar a mecanismos de protección frente a los riesgos de vivir en sociedad. Dichos regímenes pueden distinguirse no sólo en términos de cuánto se gasta en la prestación de servicios o de la mera presencia de políticas sociales, sino en términos de cómo se gasta y de la lógica de articulación que tienen las acciones del Estado, el mercado, la familia y el tercer sector en lo concerniente a la gestión del bienestar.

### **CONSIDERACIONES SOCIOLOGICAS INICIALES**

Los regímenes de bienestar social dependen de la agencia social. Tal posición permite argumentar, como lo ha hecho Elías (1999: 15), que las sociedades pueden considerarse como la configuración espacial

---

2 No asocio el término *bienestar* a su versión limitada de satisfacción de preferencias o deseos individuales, derivada de la economía del bienestar y la idea de utilidad del consumidor. Debe entenderse en un sentido amplio, en términos de reconocimiento de demandas y derechos de ciudadanía.

y temporal de las prácticas de los seres humanos en estructuras sociales, entramados de relaciones interpersonales que comprenden tipos de instituciones como la familia, el mercado o el Estado, en que se establecen el conjunto de reglas y acuerdos que orientan la acción de los agentes sociales, a la vez que se organizan los mecanismos de producción y acceso a los diversos recursos necesarios para vivir en comunidad<sup>3</sup>.

Las estructuras sociales preceden al individuo biológico y, a su vez, dependen constantemente de las acciones humanas para existir y ser recreadas. Al hablar de instituciones, se hace referencia a formaciones que han surgido en el entramado de relaciones sociales y que presentan un ritmo de transformación más lento que el ciclo de vida del individuo biológico. Dicha situación se expresa en convenios y costumbres de acción social relativamente constantes, a los cuales se les otorga un sentido. El agente social, al participar en una estructura social, tiene ciertas posibilidades y ciertas limitaciones en cuanto a su accionar (Giddens, 2003: 61). Tiene posibilidades de acción en tanto es capaz de interpretar y trabajar con las reglas, acuerdos y recursos institucionales con cierto rango de autonomía, lo cual podría incluso llevarlo a modificar en algún grado la estructura social en la que participa. Al mismo tiempo, como agente social que es, necesita de otros para subsistir y realizar casi cualquier tarea rutinaria imaginable. Se vive en sociedad, esto es, en dependencia mutua. El agente y quienes lo rodean comparten y llevan a la práctica una enorme cantidad de hábitos, creencias y tratos que ocurren muchas veces de manera tácita debido a los procesos de socialización y educación. Desde luego, la capacidad de acción que tienen los agentes sociales en una época dada es variable, constituyéndose entonces las posibilidades y limitaciones en factores que pueden cambiar en el transcurso de la vida y que deben ser comprendidos no tanto en términos dicotómicos sino de sucesión continua, como si fuesen una cinta de Moebius.

Del conjunto de prácticas sociales que configuran un entramado de relaciones sociales, me interesa adaptar la tipología propuesta por Peter Wagner (1997: 59), porque permite evitar, en la medida de lo posible, el uso deshumanizado de conceptos como “lo económico” o “lo político”, que muchas veces toman vida propia en diversos discursos que hablan de las sociedades. Las categorías serían: prácticas de asignación de recursos, por medio de las cuales los agentes sociales regulan la adquisición de bienes y transforman su trabajo en medio de reproducción física y cultural; prácticas de poder y dominio, ligadas a la

---

<sup>3</sup> En cuanto al concepto de recursos, puede entenderse en términos de las diferentes formas de capital utilizadas por Bourdieu (1999; 1997).

dimensión antagónica de las relaciones humanas y las formas de regulación de conflictos desarrolladas por el colectivo social; y prácticas de designación de representaciones, que les permiten a los agentes sociales conocer e interpretar la realidad social y el entramado de relaciones sociales del que participan. Resalto de este ordenamiento conceptual el último grupo de prácticas, porque se trata de uno de los factores elementales que les permiten a los integrantes de una sociedad vivir juntos: la capacidad de establecer nexos cargados de representaciones simbólicas y formar estructuras de sentido relacionadas que abarcan diversos tipos de lenguajes, lenguas y discursos (como las religiones, ciencias o filosofías).

Al ser estructuras sociales, los regímenes se encuentran en constante tensión debido al juego de estrategias que allí entretienen agentes y grupos sociales según la posición ocupada, motivo por el cual su organización depende del establecimiento de prácticas sociales que los configuran como espacios diferenciados y jerarquizados. De esta manera, sugiero que los regímenes de bienestar social comparten las características de cualquier entramado de relaciones sociales, siendo las posibilidades y limitaciones que tienen las personas de lograr una subsistencia digna lo que verdaderamente se encuentra en juego.

### ***DESMERCANTILIZACIÓN EN LOS REGÍMENES DE BIENESTAR***

Dado que en el transcurso del desarrollo social reciente ha sido posible la configuración de una estructura de prácticas de asignación de recursos característica de la economía capitalista (entendiéndose por ello la producción e intercambio cotidiano de bienes y servicios, por medio de relaciones comerciales y productivas basadas en la propiedad privada del capital), el mercado se convierte en uno de los ejes centrales de la institucionalidad social. Tres efectos principales de este hecho son los que me interesa mencionar. En primer lugar, la constante presencia de este tipo de prácticas en la cotidianidad ha hecho que los agentes sociales adquieran disposiciones para la acción, *habitus* en palabras de Bourdieu (1997: 16), es decir, esquemas cognoscitivos y valorativos basados en principios como el lucro, el interés personal o los cálculos costo-beneficio, que tienden a ser adoptados como guía para la acción social en diversas situaciones sociales. Este efecto de irradiación tiene como consecuencia lo que podría denominarse el mandato de “todo es vendible y tiene su precio”.

Ligado a este efecto, se tiene un segundo elemento que Bauman (2000: 17) llama *ética del trabajo*. El trabajo realizado por los agentes sociales se convierte en parte esencial de los intercambios mercantiles que dan vida a los mercados, gracias a su promoción como un valor en sí mismo. Puesto que dentro de la lógica de mercado para conseguir

lo necesario para vivir debe otorgarse algo a cambio, la mayoría de las personas pueden vender su habilidad o capacidad de trabajo para ganarse la vida. La fuerza de trabajo se convierte entonces en algo valioso y digno de pago, en una mercancía –como había advertido hace tiempo Marx–, aquello que todos los miembros de la sociedad deben hacer para obtener una recompensa salarial y simbólica.

En tercer lugar se encuentra la dinámica de acumulación de capital, característica de las prácticas de asignación de recursos de esta economía. Dicha dinámica altera la estratificación social al hacer que desde el nacimiento hasta la muerte nuestra subsistencia dependa de la capacidad que tengamos de participar en el mercado y acceder a los medios de producción y el trabajo. En el capitalismo, la concentración y la dispar posesión de riquezas y capital económico hacen surgir simultáneamente la fortuna y la miseria, hecho que sin duda constituyó una de las primeras paradojas que afrontarían las sociedades industriales modernas, y que en la actualidad persiste de diferente manera pero con toda vitalidad.

Estos factores condicionantes en nuestras economías permiten comprender lo que para Esping-Andersen está en juego en los regímenes de bienestar social: la capacidad que tiene la gente de llevar una adecuada calidad de vida sin depender exclusivamente de las dinámicas de mercado o, en otras palabras, el grado de desmercantilización que experimente el conjunto social.

El concepto se refiere al grado en el cual los individuos o familias pueden mantener un estándar socialmente aceptable de vida independiente a la participación en el mercado. En la historia de las políticas sociales, generalmente han existido conflictos en torno al grado de inmunidad permisible que los mercados deberían tener, y por ende, la fortaleza, alcance y calidad de los derechos sociales (Esping-Andersen, 1990: 37; traducción propia).

Lo anterior es central dentro de esta perspectiva, al implicar que un régimen de bienestar social es producto de prácticas por cuyo medio se distribuyen responsabilidades en cuanto a la atención de la estructura de riesgos colectiva, de tal manera que los agentes sociales, mediante acciones a cargo del Estado, la familia e instituciones sin fines de lucro del tercer sector (grupos de caridad, fundaciones filantrópicas, etc.), puedan obtener, cambiar o completar sus recursos prescindiendo en gran medida de las prácticas de asignación establecidas en los mercados. Más aún, la organización de cualquier régimen tiene como sustento normativo principios e ideales que han servido a sus integrantes para comprender y valorar su convivencia mutua.

Precisamente es en este contexto en el que surgen las políticas sociales como acciones institucionalizadas orientadas a la desmercantilización del acceso a bienes y servicios. Su incidencia redistributiva depende del establecimiento de parámetros de calidad de vida colectiva que llevan incorporadas percepciones sobre las diferencias existentes entre agentes y grupos sociales tales como, por ejemplo, los niveles de ingreso económico o las desigualdades de género, que han sido asimismo reinterpretadas en términos de situaciones justas o injustas.

Las dimensiones capaces de dar cuenta de la desmercantilización que pueden generar las políticas sociales serían: reglas y restricciones en la cobertura de la población, es decir, las condiciones que hacen que una persona califique como beneficiario, el lapso de atención y las facilidades de acceso al sistema de protección; y los bienes y servicios que se brindan, esto es, el tipo de protección establecida, la que a su vez se sustenta en tres principios: necesidad, contribución y ciudadanía.

### ***ESTRATIFICACIÓN SOCIAL Y SOLIDARIDAD EN LOS REGÍMENES DE BIENESTAR***

No obstante la importancia de las políticas sociales en los procesos de desmercantilización característicos de los regímenes de bienestar social, no debe llegar a concluirse que dichas acciones dan como resultado sociedades cada vez más igualitarias. Por medio del desarrollo de las políticas sociales se establecen formas alternativas de distribución de bienes y servicios que reconfiguran la estructura social. En consecuencia, si como producto de las fuerzas del mercado se tiene por resultado un tipo de estructura social asimétrica, las fuerzas políticas de la política social podrían conducir también a la formación de estructuras sociales asimétricas o desiguales. Por este motivo, la génesis y la formación de los regímenes de bienestar se encuentran ligadas al legado económico y político-institucional de las sociedades y al juego de relaciones de fuerza establecidas entre los grupos sociales, al tratar de defender o modificar las formas de desmercantilización que se han institucionalizado con el paso de los años. Lo señalado, *grosso modo*, se traduce en pautas de justicia social, en función de tres componentes principales: los criterios de igualación que guían los programas de redistribución de recursos entre los grupos sociales (definición normativa respecto a la igualdad entre quiénes, en qué y según qué criterio); el establecimiento de responsabilidades en esa labor; y las formas de participación requeridas.

Adicionalmente, el elemento de estratificación que configura los regímenes de bienestar también influye en la capacidad de los agentes sociales de formar lazos afectivos comunes, un sentido práctico de sociabilidad, de vinculación con sus semejantes –o, mejor dicho, de

solidaridad– que implique el reconocimiento mutuo, la capacidad de sentirse como parte de una comunidad y de compartir una misión, una suerte y un destino en colectivo.

### **TIPOLOGÍA BÁSICA DE REGÍMENES DE BIENESTAR**

En Esping-Andersen (1990: 26-27) se proponen tres tipos de regímenes de bienestar social resultantes de los procesos de desmercantilización, estratificación y solidaridad social, impulsados desde las políticas sociales. La tipología se sustenta en el estudio de países democráticos y capitalistas avanzados, por lo que deberá ser sometida a una reformulación para explicar los regímenes latinoamericanos. Sin embargo, es preciso notar que el valor de esta tipología en el caso latinoamericano radica en que durante la década del ochenta, junto a los paradigmas emergentes de política social, pueden identificarse acciones características de los regímenes del tipo liberal.

Los regímenes del tipo liberal corresponden a sociedades anglosajonas. Tienen como presunción que las estructuras de mercado ofrecen a los agentes sociales las oportunidades necesarias para acceder a una buena calidad de vida, por medio de sus actividades productivas y el esfuerzo personal. Desde este régimen, los esquemas privados de protección social son los que deben prevalecer, para recompensar el esfuerzo productivo de las personas. Sus políticas sociales intervienen en aquellos casos en los que las personas no pueden satisfacer sus necesidades por sí mismas, procurando no crear “dependencias innecesarias” de los servicios de asistencia social y promoviendo la reincorporación de dichas personas al mundo de la competitividad y el individualismo que en los mercados cultivan. Aquí, las transferencias de corte universal son modestas, al igual que los programas de aseguramiento público, puesto que se trata sólo de garantizar una igualdad mínima, que proteja únicamente a los grupos de bajos ingresos económicos. Los sistemas de previsión social utilizan mecanismos selectivo-focales como las investigaciones de ingresos (*means test*) para establecer si una persona tiene derecho o no a recibir asistencia. El rastreo de los “pobres genuinos” de la sociedad conduce a un tipo de solidaridad dual que reproduce la estratificación del mercado y la línea divisoria entre los siguientes grupos: uno privilegiado capaz de acceder a servicios de protección privados; otro de desafortunados que requieren de la asistencia pública directa; y otro medio que se convierte en cliente parcialmente subsidiado de dicha asistencia.

El segundo tipo de régimen identificado es el corporativo. Se da en sociedades de Europa continental que configuraron formas iniciales de las políticas sociales contemporáneas –como en la Alemania de Bismarck– que al finalizar el siglo XIX no habían tenido un acelerado

desarrollo de la economía de mercado (es decir, sociedades en vías de industrialización). El tipo de vínculo social que desarrollaron, a diferencia del régimen liberal, tiene como legado institucional las pequeñas comunidades de artesanos y empleados con oficios tradicionales, siendo los principios organizativos guiados por el establecimiento de tipos de solidaridad basados en la identidad de grupo, el mutualismo y la tradición católica de respeto a la institución familiar nuclear. Sus políticas sociales implementan un tipo de intervención basada en las contribuciones del agente social, relacionadas directamente con la posición que se ocupe dentro de la estructura laboral, el grupo ocupacional al cual se pertenezca y la distinción de estatus que todo esto conlleva. Por ello se promueve un tipo de solidaridad estratificada según segmentos ocupacionales, preservando para la familia ciertas funciones tradicionales de bienestar.

Para finalizar, se encuentra el tercer tipo de régimen de bienestar, el socialdemócrata. El socialismo –como doctrina política– emerge en respuesta a la mercantilización del trabajo en el capitalismo. Así, aunque sus mecanismos de protección social iniciales fueron cercanos a los del régimen corporativo (puesto que se desarrollaron en el seno de nacentes movimientos laborales, sociedades de ayuda mutua e incluso partidos políticos), posteriormente se legitimó el establecimiento de un mínimo de derechos sociales para toda la población, lo que permitió el desarrollo e implementación de servicios de pensión, seguros de accidente y desempleo, así como la generalización de la educación y la salud. El principio de sus políticas sociales es el de ciudadanía, orientado a igualar el estatus, beneficios y responsabilidades de los agentes sociales. A diferencia del corporativismo, no se debe esperar a que los miembros de la familia sufran privaciones para establecer mecanismos de protección social, por lo cual exhibe bajos niveles de beneficios diferenciados en sus transferencias y programas, al utilizar criterios como la residencia del ciudadano (tiempo de estadía en el país) para elegir los beneficiarios. Aquí se aspira a sociedades igualitaristas de gran envergadura, más allá de la igualdad mínima del régimen liberal y la más generalizada de la igualación laboral característica del caso corporativista, razón por la cual el régimen cultiva una variante de solidaridad universalista, tipo ideal de la nación como comunidad.

### **POLÍTICAS SOCIALES**

Las políticas sociales se han constituido en acciones relevantes de gestión del riesgo social en el contexto de los regímenes de bienestar social. Por su medio, se ha logrado una redistribución de la riqueza que ha permitido a cantidad de grupos sociales tener acceso a diversos servicios en educación o salud, entre otros. El propósito de los siguientes aparta-

dos es el de desarrollar algunas tesis centrales, que permitan ubicar de mejor manera el estudio de las políticas sociales en tal contexto.

### ***DEFINICIONES***

Las políticas sociales son definidas como prácticas sociales que se distinguen por redistribuir bienes y servicios que permiten a los agentes sociales obtener, complementar o modificar sus recursos, prescindiendo en la medida de lo posible de las prácticas de asignación mercantil. Ampliando la tipología de prácticas sociales de Wagner, diría que estas políticas son prácticas de reasignación de recursos. De esta manera se podrá estar en capacidad de afirmar, junto con Esping-Andersen (2000: 49), que en el contexto de un régimen de bienestar una política social implica gestión pública de los riesgos sociales, razón por la cual cualquiera de estas políticas tiene un trasfondo igualitarista. Desde luego, existen distintas formas de entender lo que es ser igualitarista, porque las políticas sociales tienen un diferente efecto “estratificador” según el régimen de bienestar social que se tenga en mente. Asimismo se supone que, al igual que toda acción social, las políticas sociales no sólo contienen rasgos prácticos o toma de decisiones específicas, sino que además constituyen estrategias o proyectos basados en representaciones simbólicas que les otorgan sentido y justificación, de manera tal que “los proyectos son, así se ha dicho ya, utopías prácticas. Son utopías porque son algo irreal, esto es, representan lo futuro en un presente-como-si; son prácticas porque anticipan el futuro más irreal en un presente que adviene como posibilidad real” (Luckmann, 1996: 61).

En este sentido, al igual que en la acción social, el rasgo proyectivo de las políticas sociales no sería sólo una fantasía pura, ya que se traza y está dirigido hacia la realización de un futuro (al menos supuestamente) posible de cristalizar. Desde luego, en el transcurso de la proyección de la acción hasta su concreción en actos, hay infinidad de circunstancias que intervienen en la formación de las políticas sociales originadas en la interrelación de diversos grupos, las relaciones de poder a las que dan lugar, sus estrategias de acción, intereses y puntos de vista que patrocinan. Por ende, estas políticas no son realidades eternas o trascendentes, sino una resultante histórica, enmarcada en el contexto de regímenes de bienestar en los que acontecen su formación y transformación.

### ***LA RELEVANCIA DE LOS DISCURSOS DE POLÍTICA SOCIAL***

El carácter proyectivo de toda política se plasma en un discurso, en el que las personas involucradas en su puesta en marcha utilizan diversos conocimientos para justificar sus acciones en un momento dado. Por medio de este discurso se expresan las guías que permiten organizar y



darle sentido a la realidad social, acto de reflexividad que desde luego instituye diálogos entre perspectivas contrapuestas y genera tensiones en torno a los supuestos epistemológicos o axiológicos utilizados.

Lo interesante del caso radica en que esta variabilidad –en cuanto a las situaciones que probablemente puedan ser vistas como problemas de política social– se encuentra condicionada por la forma en la que los agentes sociales han aprendido a conocer e interpretar su realidad y, por lo tanto, depende de su capacidad de representación simbólica en un momento dado (Hall, 1993: 275). Esta afirmación resulta fundamental en mi estudio, por lo que plantearé los supuestos epistemológicos que la respaldan.

- La realidad social es una construcción colectiva apoyada en visiones del mundo que varían de una sociedad a otra, tal y como lo plantearon Berger y Luckmann (1972: 15) desde el debate suscitado en la sociología del conocimiento.
- El conocimiento y la interpretación de la realidad social no se dan sin la intermediación del agente social. Es importante reconocer esto, ya que según Howlett y Ramesh (1998: 446) y Fischer (2003: 181; 1998: 129), debido a la influencia del denominado neopositivismo en las ciencias sociales (en su veta de empirismo lógico), los analistas de políticas se han armado con diseños de investigación empírica, métodos estadísticos o estudios de costo-beneficio, sin comprender que estas herramientas que han aprendido a utilizar y apreciar fueron fundadas en discursos sobre la realidad social que las legitiman, lo cual hace que ni la selección de tales técnicas de análisis, ni las conclusiones que a partir de ellas se obtengan, sean asépticas respecto a la valoración humana.
- La formación y la transformación de una política social dependen de procesos de aprendizaje colectivo.

Realizo el llamado de atención anterior con el ánimo de problematizar que el desarrollo de las políticas está condicionado por diversas formas de legitimar la realidad social y sus problemas y por diferentes intereses colectivos, ya sean de grupos sociales nacionales o transnacionales, agentes sociales ubicados en el gobierno o en partidos políticos, o grupos sociales pertenecientes a universidades o comunidades de vecinos. Por tal razón, se hace necesario tomar como materia de estudio las diversas procedencias ideológicas y sociopolíticas de quienes intervienen en los procesos de formación y transformación de las políticas y en la preservación o cambio de sus componentes.

En suma, siguiendo a Costa y Mozejko (2001: 11-12), el análisis del discurso de políticas sociales comprendería al menos dos dimensiones analíticas básicas: como proceso social, la comprensión de la estructuración del discurso implica considerar a los especialistas y formuladores de políticas como agentes sociales, ubicados en un lugar del espacio social con una cierta competencia que les vale su pertenencia a dicho lugar; y, como proceso de enunciación, la comprensión de la estructuración del discurso conduce al análisis del formulador de políticas como productor de una estrategia de prácticas discursivas que han dejado su huella en los textos que serán objeto de estudio.

### ***MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS GEOGRÁFICAS***

Por razones más que obvias, la formación de discursos de políticas en los regímenes de bienestar social no puede sino trascender las fronteras geográficas asociadas a la figura territorial del Estado-nación. Un régimen de bienestar social constituye un espacio de interacción entre agentes sociales, lo cual no necesariamente debe traducirse en términos de un anclaje geográfico rígido (por ejemplo, alguien que forme parte de un espacio social puede participar en otros espacios ubicados entre sí a miles de kilómetros). Por consiguiente, si antes se sugirió que las políticas públicas acontecen en un contexto cultural, es el momento de añadir que también acontecen en un contexto global.

Por globalización se entiende aquí la serie de procesos de estructuración institucional transnacional que han afectado la configuración de entramados de relaciones sociales nacionales y locales en el transcurso de la historia humana moderna (Beck, 1998: 37-43). Los procesos de globalización suponen básicamente la variabilidad histórica del tiempo y el espacio en el ordenamiento del conjunto de prácticas colectivas, y su estudio puede subdividirse en cinco dimensiones analíticas: social, económica, política, ecológica y cultural. En el ámbito latinoamericano, los actuales procesos de cambio institucional global se encuentran condicionados por factores varios, como las nuevas formas de vinculación comercial que tratan de organizarse alrededor de los tratados de libre comercio (que inciden de manera política en las estructuras productivas y laborales de nuestras sociedades), el surgimiento de innovaciones tecnológicas y conocimientos científicos compartidos con otras regiones del mundo, el desarrollo de medios de comunicación que facilitan un mayor intercambio de información entre las personas, además de los diversos procesos migratorios que movilizan grandes flujos de seres humanos de un lugar a otro.

Desde la dimensión cultural de estudios sobre la globalización se considerará pertinente, siguiendo a Robertson (1994: 21), afirmar que la configuración de los estados nacionales ha sido un hecho global

desde el punto de vista cultural, razón por la cual en dichas instituciones pueden identificarse mecanismos de “imitación” e “incorporación selectiva de ideas” que han jugado un papel central en el historial de su constitución. En este punto me interesa rescatar, por ahora, que quienes forman parte de un régimen de bienestar han conformado su identidad en relación con otros regímenes, estableciendo vínculos recíprocos y procesos de aprendizaje mutuo, en los cuales se han aceptado, reformulado o rechazado ideas y discursos relativos a la legitimación de las acciones de políticas. Todo esto confluye, desde sus propias experiencias colectivas, en una determinada visión acerca de lo positivo y lo negativo de otras prácticas sociales, así como de lo aconsejable de imitarlas. En Latinoamérica, por ejemplo, los procesos de reforma de política social dados en el último cuarto de siglo se caracterizan por la copia selectiva de formas de conocimiento y experiencias prácticas domésticas que han efectuado entre sí los países de la región (obviamente, la información y enseñanzas que se obtienen en estos espacios transnacionales deben pasar por muchos filtros institucionales domésticos que, en suma, condicionan sus posibilidades de convertirse en programas o políticas concretas). Desde luego, para el análisis de los discursos relacionados con las políticas, siempre es necesario cuestionarse cómo la formación y la transformación de ideas se encuentran articuladas al desarrollo de contextos sociales globales<sup>4</sup>.

Aunque el objetivo de la presente investigación no haya sido presentar un análisis comparativo de los órdenes discursivos que respecto a la pobreza se han dado en otros regímenes de bienestar social, se incorporan algunas ideas generales que en el ambiente latinoamericano se han institucionalizado en derredor de las políticas sociales antipobreza. Sobre todo, valga demostrar (aunque sea de manera preliminar aquí) que la estructuración del discurso de políticas también se nutre de las ideas y discursos de políticas elaborados en otros regímenes.

### **FORMACIONES DISCURSIVAS SOBRE LA POBREZA Y LA JUSTICIA SOCIAL<sup>5</sup>**

Utilizo el concepto de formaciones discursivas siguiendo a Michel Foucault (2001: 62), para indicar que la institucionalización de formas de otorgarle sentido a la realidad social está condicionada por relaciones entre enunciados, conceptos y elecciones temáticas características de épocas históricas determinadas. La estructuración de un discurso indica la clasificación de aquello a lo cual hagan referencia por su me-

<sup>4</sup> En el caso latinoamericano, ver Filgueira y Martínez (1998).

<sup>5</sup> Esta distinción inicial está basada en el texto de Wagle (2002).

dio los agentes sociales, ejercicio de reflexividad que exige la puesta en práctica de capacidades cognoscitivas e interpretativas aprendidas con el paso del tiempo. El propósito de esta sección es exponer tres grandes ejes discursivos sobre los cuales gravita en la actualidad el tratamiento del tema de la pobreza en las estrategias de previsión social coordinadas desde el Estado, a saber: la perspectiva del bienestar económico y necesidades básicas, la perspectiva de capacidades y la perspectiva de exclusión social. Resta decir que he tomado en cuenta al elaborar esta breve revisión dos temáticas muy entrelazadas con los discursos sobre pobreza: la desigualdad y la justicia social.

### ¿QUÉ ES LA POBREZA?

En primera instancia, el “ser pobre” constituye un estado de privación de elementos fundamentales para la conservación de la vida en sociedad, siendo los indicadores que dan cuenta de este hecho el conjunto de satisfactores sin los cuales se deteriora la calidad de vida de los agentes sociales (asociada a su vez a una serie de necesidades humanas). Como supuesto básico de tal definición se tiene que la pobreza es una resultante histórica, condicionada por la carencia de satisfactores de necesidades humanas.

Para responder la pregunta ¿qué es la pobreza? se requiere, por tanto, resolver inicialmente dos cuestiones: de qué tipo de satisfactores carece una persona pobre y qué necesidades humanas componen una adecuada calidad de vida. La resolución de este acertijo se forma a partir de los supuestos señalados: como resultante histórica, las necesidades humanas se encuentran ancladas al desarrollo de estructuras sociales, estratificadas y variables según la época de la cual se hable. Su condición de carencia conlleva que se ha valorado algo indispensable para sobrevivir y en principio no sujeto a negociación alguna. En especial el tema de las necesidades humanas es de vital importancia para el desarrollo posterior de la noción de la pobreza, puesto que la relación entre lo necesario y su satisfacción parte de una carga valorativa que en principio desliga al primer término de lo superfluo o contingente, y permite con esto pintar un cuadro de variables que le otorguen sentido a la noción de calidad de vida.

Un segundo punto del debate surge de la distinción entre quienes piensan que las necesidades son de carácter universal y otros que, por el contrario, las conciben como algo *particular*, determinado según el contexto cultural de que se hable. Al respecto, Dieterlen (2001: 14) ofrece un breve recuento de estas tendencias. Quienes abogan por lo universal de las necesidades suponen que, sin importar las diferencias de tiempo y lugar, es necesario reconocer ciertas funciones del ser humano que le dan sentido a la vida (lista compuesta por situaciones como estar

suficientemente alimentado o evitar el dolor innecesario y perjudicial, entre otras) y cuya ausencia significaría el final de la forma de vida humana. Aquellos que se encuentran del otro lado de la argumentación piensan que las necesidades dependen de condicionantes históricos y culturales, criticando así el uso de parámetros universalistas por considerarlos demasiado abstractos para dar cuenta de las necesidades de grupos sociales, con estándares específicos de calidad de vida (por ejemplo, un alimento que es concebido por un grupo social como bien de consumo puede ser de orden sagrado para otro y no estar dispuesto normativamente para su consumo).

Dependiendo de la forma en la que se tome un punto de vista respecto a estos dos debates centrales, se construirán de manera diferenciada las definiciones de pobreza.

### ***LA PERSPECTIVA DEL BIENESTAR ECONÓMICO***

Esta es la perspectiva que tradicionalmente se ha privilegiado al hablar de la pobreza. Se encuentra ligada primordialmente al enfoque de desarrollo social propuesto desde la economía del bienestar económico y su posterior giro social hacia las necesidades básicas, por lo que la calidad de vida se comprende gracias a un criterio de utilidad basado en el ingreso, que se ha ampliado hasta llegar a incluir, además, el consumo de ciertos bienes y servicios necesarios para vivir en sociedad.

Debe recordarse, primero, que esta perspectiva tiene como base supuestos bienestaristas que conciben un desarrollo social acotado a la maximización de la producción de bienes y el crecimiento económico, factores que determinarían el nivel de rentas y utilidad de los individuos. La cuantía del ingreso de estos individuos, medida por la posibilidad de consumir cierta cantidad de alimentos necesarios para sobrevivir, da lugar a un primer y principal parámetro utilizado para dimensionar la calidad de vida: el método de línea de pobreza (LP).

Desde la perspectiva del bienestar económico, se utiliza como principal guía el método de LP para definir a la población pobre y, dentro de este método, Céspedes y Jiménez (1995: 32) identifican dos variantes ligadas a la utilización de una Canasta de Bienes y Servicios (CBS) o una Canasta Básica de Alimentos (CBA)<sup>6</sup>. Esta segunda es la desarrollada comúnmente en América Latina y consta de los siguientes pasos.

- Se define un conjunto de necesidades básicas. Estas necesidades se determinan por medio de una CBA, compuesta por una serie de alimentos seleccionados de acuerdo a los nutrientes que le permiten a un individuo mantener buenas condiciones de salud,

---

<sup>6</sup> La CEPAL denomina esta canasta como Canasta de Consumo Básico.

al satisfacer sus necesidades de calorías, según género, edad y principales actividades.

- Se cuantifica el costo de los alimentos de la CBA (en moneda nacional o dólares estadounidenses para efectos comparativos entre países) para obtener así el monto necesario para su adquisición y el parámetro de lo que se considera una línea de indigencia o pobreza extrema. El costo de la CBA se expande (multiplicando por algún factor) para obtener de manera indirecta el monto del costo de necesidades básicas no alimenticias y con este una línea de pobreza.
- Tomando como unidad de análisis el hogar, se comparan estas líneas de pobreza con su ingreso o capacidad de consumo. Aquí, desde luego, es necesario hacer equivalentes los ingresos individuales al ingreso del hogar<sup>7</sup>.
- Por último, califican como pobres aquellos que formen parte de hogares cuyo ingreso no sea superior al monto establecido en estas líneas de pobreza.

Completando lo anterior, la definición normativa de líneas de pobreza tiende a obviar posibles controversias morales en cuanto a la exclusión de otras necesidades en la CBA establecida y que deberían también estar satisfechas. Lo que en realidad importa es si a los individuos les alcanza el dinero o no para evitar caer dentro de la línea de pobreza. Aparte de ello, el individuo es libre de asignar su presupuesto como guste y elegir sus prácticas de consumo. A escala metodológica, por tanto, tal como expone Sen (1992: 45), desde la LP se requieren dos tipos de cuidados: uniformidad en cuanto a los patrones de comportamiento de consumo para determinar el ingreso del consumidor típico; y, si los precios de los productos que conforman la CBA varían de acuerdo a la estratificación de la población, deberán establecerse líneas específicas de pobreza para cada grupo<sup>8</sup>.

El tipo de análisis cuantitativo del que parte esta visión sobre la pobreza permitió, además, considerarla como un problema de desigualdad

---

7 La definición de hogar utilizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos en Costa Rica es la siguiente: “personas con vínculos familiares o sin ellos, que residen habitualmente en una vivienda individual, que participan de la formación, utilización, o ambas, de un mismo presupuesto, que llevan una vida en común, y que elaboran y consumen en común sus propios alimentos. El hogar puede estar conformado por una sola persona” (INEC, 2002: 4).

8 En Costa Rica se hace la distinción entre líneas de pobreza para los sectores urbano y rural de la población.

social. Para ello, se analiza la calidad de vida de la población, utilizando como criterio discriminador el grupo de ingresos al que pertenecen los agentes sociales para realizar una serie de mediciones absolutas y relativas, entre las cuales Puyana y Horbart (2002: 4) destacan:

- Incidencia de la pobreza o índice de pobreza: proporción de la población que es pobre. Corresponde básicamente al establecimiento de líneas de pobreza –como en el caso del método de LP aquí explicado– y recuento del número de personas que caen debajo de las líneas de pobreza establecidas.
- Intensidad de la pobreza o brecha de pobreza: por este medio se intenta establecer la diferencia de ingresos que tienen los pobres respecto a líneas de pobreza. Al contrario de la anterior medición, es insensible al número de personas que son pobres respecto al resto de la población pero, en cambio, responde a la pregunta de cuántos ingresos adicionales necesitarían los pobres para alcanzar la línea de pobreza.
- Distribución de la pobreza: muestra la desigualdad de rentas en la población, siendo el coeficiente de Gini su indicador más afamado<sup>9</sup>.

En síntesis, el método de LP en su variante de CBA supone, en principio, la conjugación de una concepción biológica y universalista en cuanto a la identificación de las necesidades básicas y una concepción social y relativa en cuanto a la identificación de los satisfactores (alimentos que componen la dieta de los individuos) ligada a su vez a pautas de consumo culturales, además de su adscripción a grupos de edades, principales actividades y género<sup>10</sup>.

No obstante, desde la perspectiva del bienestar económico no se ha utilizado únicamente el método de LP (aunque sea el predilecto), puesto que en décadas recientes se registró un giro social basado en la identificación de diversos bienes de consumo y el acceso a servicios de los regímenes de bienestar social. En este sentido, no necesariamente es pobre sólo aquel que no tenga ingresos suficientes para alimentarse bien, sino aquel que, por ejemplo, tenga una vivienda en mal estado o viva en precarias condiciones sanitarias. Este cambio de visión da lugar al método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para definir a la

---

<sup>9</sup> Este coeficiente indica la desigualdad en la distribución de la riqueza entre el decil más alto de ingresos y el decil de menor ingreso. Asume valores entre uno y cero (conforme se acerque el valor a uno, será más desigualitaria la distribución).

<sup>10</sup> Aunque aquí se reconozcan las variables de edad y género, por lo general quedan invisibilizadas al tomarse como unidad de análisis el hogar, en un sentido individualista, asociándolo a adultos (varones) mayores. Al respecto, ver Salles y Tuirán (2000).

población pobre, según el cual, ante todo, un estado de privación resulta de una caracterización más amplia de necesidades que las alimenticias. Así lo expone la CEPAL:

Las necesidades básicas comprenden una canasta mínima de consumo individual o familiar (alimentos, vivienda, vestuario, artículos del hogar), el acceso a servicios básicos (salud y educación, agua potable, recolección de basura, alcantarillado, energía y transporte público), o ambos componentes (CEPAL, 2000: 83).

Como método, según Boltvinik (en Beccaria et al., 1992: 81-82), se construye a partir de:

- seleccionar el conjunto de necesidades básicas a tomar en cuenta (qué es lo necesario);
- establecer los bienes y servicios por medio de los cuales se satisfacen las necesidades básicas identificadas;
- definir un nivel mínimo de consumo de los diferentes bienes y servicios, que exprese el grado de satisfacción de estas necesidades básicas;
- identificar como pobres a aquellas personas u hogares que cuentan con una o más necesidades básicas insatisfechas.

Este método depende del desarrollo de los llamados mapas de pobreza, por medio de los cuales se recurre a la utilización de fuentes de información como los censos de población y vivienda, teniendo por principales parámetros de análisis el tipo de vivienda (condiciones materiales y hacinamiento); acceso a servicios de acueductos y alcantarillado (abastecimiento de agua, utilización de baños y servicios sanitarios para eliminar excretas); acceso a servicios de educación (escolaridad y asistencia al sistema educativo); y los grados de subsistencia económica (por vía indirecta, se estima la capacidad del hogar para satisfacer otras necesidades)<sup>11</sup>.

Dentro de la perspectiva del bienestar económico y las necesidades básicas, se ha elaborado un tercer método que combina los que se han visto hasta el momento. Se denomina Método Mixto y ha servido sobre todo a manera de “tercero incluyente”, por medio del cual es posible construir una diferente tipología de los hogares en condición de pobreza. Su forma básica se explica en el siguiente cuadro.

---

<sup>11</sup> Las estimaciones indirectas se realizan a partir de indicadores como la escolaridad del jefe de familia o las diferenciaciones del medio urbano y rural, por ejemplo.



**Cuadro 1**

Hogares según condición de pobreza. Método mixto de medición de la pobreza

Método de NBI	Método de LP	
	Ingreso inferior a la línea	Ingreso superior a la línea
<b>Al menos con una necesidad básica insatisfecha</b>	Hogares en pobreza crónica	Hogares en pobreza inercial
<b>Todas las necesidades básicas satisfechas</b>	Hogares en pobreza reciente	Hogares no pobres

Fuente: Céspedes y Jiménez (1995) basados en la reconocida tipología elaborada en Katzman.

Tomando como base este método, se forma parte de un hogar en pobreza crónica si no se dispone de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas, y si el ingreso no alcanza para adquirirlos. Si se pertenece a un hogar en pobreza inercial, a pesar de tener un ingreso por encima de la línea de pobreza, todavía se es incapaz de satisfacer varios bienes y servicios considerados como necesarios colectivamente. Si se habita en un hogar de pobreza reciente, se debe a que los ingresos se han deteriorado recientemente, aunque por el momento se puedan satisfacer las necesidades básicas. Finalmente, los hogares no pobres son aquellos con ingresos que superan el monto de la línea de pobreza y donde las necesidades básicas están satisfechas.

**LA PERSPECTIVA DE CAPACIDADES: EL BIENESTAR HUMANO**

En la perspectiva del bienestar económico, se entiende por calidad de vida la cantidad de ingreso que tengan los agentes sociales o su posibilidad de consumir ciertos bienes y servicios considerados necesarios para vivir en sociedad. El problema que identifican algunos detractores de este enfoque es que sus parámetros han sido generalmente tomados como fines en sí mismos, cuando deberían ser vistos como medios para alcanzar otras metas del desarrollo social. Este cuestionamiento ha alimentado el eje del debate en torno a la concepción de bienestar humano, en contraposición al económico, en el que sobresale la figura de Amartya Sen.

Desde ese punto de vista, la calidad de vida de los seres humanos debe entenderse a partir de los conceptos de funcionamiento y capacidad. Funcionamiento es aquello que logra “hacer” y “ser” una persona en la vida, en el contexto de diversos condicionamientos históricos. Capacidades son combinaciones de elecciones que ha hecho una persona, en base a un conjunto de funcionamientos que tuvo opción de elegir y los que al final de cuentas escogió. Ante la pregunta de qué son las necesidades humanas, Sen respondería que consisten en funciones básicas que le permiten al agente social vivir en sociedad.

Los funcionamientos relevantes para el bienestar varían desde los más elementales como evitar la morbilidad y la mortalidad, estar adecuadamente nutrido, tener movilidad, etc., hasta los tan complejos como ser feliz, lograr el auto-respeto, participar en la vida de la comunidad (Sen, 2000: 62).

Frente al interrogante de cómo se satisfacen estas funciones, Sen (1995: 128) respondería que se logra por medio del acceso a cierto ingreso, bienes y servicios pero, más importante aún, por medio de lo que una persona consigue hacer con tales elementos, lo que es capaz de lograr efectivamente con ellos. Por ejemplo, la mera posesión de un bien no se traduce automáticamente en funciones: una misma serie de bienes puede derivar en diversos funcionamientos de acuerdo con las elecciones individuales que haga el agente social y las condiciones históricas en donde se enmarque su acción.

Dado que esta perspectiva se ha nutrido de la corriente de pensamiento denominada *liberalismo igualitario* (Gargarella, 1999: 21), desde la noción de capacidades se entiende que entre más opciones o alternativas estén a disposición de una persona, mejor valorada será su calidad de vida. Por ello, este examen estaría incompleto si sólo se considera a los mecanismos de mercado como los únicos elementos requeridos para alcanzar el bien común. Para Sen, los mecanismos de tipo político son necesarios para garantizar valores mínimos en cuanto a las relaciones de titularidades de intercambio, razón por la cual las transferencias que el Estado asegure por medio de sus políticas sociales resultan de vital importancia en los procesos de construcción de cualquier horizonte de libertad de calidad de vida en nuestras sociedades.

Estando la calidad de vida condicionada tanto por elecciones personales como por un horizonte de libertad de bienestar, la definición de la pobreza utilizada aquí, más que apuntar a la carencia de ingresos, bienes o servicios, privilegia la carencia de capacidades que permitirían a los agentes sociales la realización de ciertas funciones básicas<sup>12</sup>. Por lo tanto, tiende a brindar una explicación de los motivos por los cuales la gente es incapaz de salir de su condición de pobreza, no sólo definiendo la pobreza de acuerdo a lo reducido del ingreso o el consumo de las personas, sino de acuerdo a lo insuficientes que resultan para alcanzar capacidades mínimas de funcionamientos. Una de las más reconocidas aplicaciones de este enfoque a la medición de la pobreza es la realizada por el PNUD, que dimensiona las funciones de los agentes sociales me-

---

<sup>12</sup> Es preciso recalcar que Sen enfatiza que el ingreso es sólo un punto de partida para comprender la pobreza.

diante las siguientes variables: analfabetismo, desnutrición, esperanza de vida, salud materna y enfermedades infecciosas prevenibles.

### ***LA PERSPECTIVA DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL***

Esta temática ha tomado fuerza en Latinoamérica en los años noventa y surge de manera similar al tema de las capacidades y el desarrollo humano, en contraposición a la visión del bienestar económico para valorar la calidad de vida. Algunos partidarios de esta perspectiva tienden a diferenciar totalmente sus trabajos de las investigaciones sobre el tema de la pobreza. No obstante, he decidido incorporar –al igual que lo hace Wagle (2002: 24-26)– esta tercera dimensión de los análisis sobre la pobreza debido a que ha realizado un aporte interesante en cuanto a la construcción de objetos de estudio referidos a estados de privaciones que hasta el momento no se habían tomado en cuenta, considerando factores importantes que permiten acercarse a la actual experiencia latinoamericana<sup>13</sup>.

Entendiendo a la exclusión o inclusión social como el grado de pertenencia que se tiene a una comunidad determinada (y no como mera marginación), se obtiene el referente valorativo para juzgar la calidad de vida de los integrantes de una sociedad. En este sentido, se ha visto anteriormente cómo al hablar de calidad de vida a partir de las perspectivas del bienestar económico y las capacidades, es posible distinguir un abanico conceptual que se va ampliando para representar el tema de la pobreza: primero, el ingreso como juicio de utilidad social y el giro social que permite incluir el consumo de bienes y servicios considerados básicos por la colectividad y, luego, el debate en torno al desarrollo humano y las capacidades como uno de sus principales aportes intelectuales. En el enfoque de la exclusión social, se haría un nuevo ajuste de la lente para captar esta vez las consecuencias del desarrollo social.

Dentro de los estudios asociados a esta perspectiva, se puede reconocer un gran aporte al debate sobre la pobreza en dos aspectos claros: el apego a una visión crítica del desarrollo social, según la cual la dinámica institucional establecida se convierte en un factor que obstaculiza o impide a diversos grupos sociales gozar de adecuadas condiciones de vida; y el esfuerzo por fomentar una valoración de la calidad de vida desde el enfoque de derechos. Específicamente se identifican aspectos críticos en las dinámicas actuales de la institucionalidad económica, política y cultural, que afectan dramáticamente las condiciones de vida de muchos grupos sociales tales como las dificultades de acceso

---

13 Uno de los primeros esfuerzos por impulsar el debate sobre la exclusión social se registra en Gore y Figueredo (1997).

al mercado laboral y desarrollo de políticas sociales, el aislamiento territorial o la falta de una vivienda adecuada, las discriminaciones de género y políticas, así como las consecuencias negativas de la xenofobia. La CEPAL brinda una adecuada síntesis de esta visión al señalar:

La noción de exclusión remite a dimensiones sociales, económicas, políticas y simbólicas, articuladas en el marco de cuatro grandes sistemas de integración social: el sistema democrático y jurídico, el mercado de trabajo, el sistema de protección social, y la familia y la comunidad. La exclusión se plasma en trayectorias individuales en las que se acumulan y refuerzan privaciones y rupturas, acompañadas de mecanismos de rechazo, que en muchos casos son comunes a grupos de personas que comparten cierta característica (de género, étnica, religiosa) (CEPAL, 2000: 84).

La sucinta revisión que se ha realizado de estas tres perspectivas sobre la pobreza será un punto central de referencia que permitirá identificar, en las próximas secciones, los encuadres subyacentes en las estrategias de política social antipobreza de los regímenes de bienestar latinoamericanos, en general, y el régimen costarricense, en particular. En su calidad de tipología, no debe pensarse que estas distinciones analíticas han aparecido en forma “pura” en nuestros sistemas de previsión social. Sin embargo, resulta innegable que la discusión sobre el bienestar económico/necesidades básicas, las capacidades y la exclusión social han sido parte indispensable de la materia prima de trabajo de los involucrados en los procesos de formación y transformación de políticas.

## **REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA**

En el transcurso de los años ochenta, Latinoamérica experimenta cambios institucionales críticos derivados del proceso de recomposición en las prácticas de asignación de recursos seguido desde la posguerra a escala global. En este contexto, se ubicó al mercado como eje central de un futuro y renovado ordenamiento social, inaugurándose una nueva etapa en el debate sobre el papel que las políticas sociales deberían cumplir en la región. Seguidamente, se exponen algunos puntos clave que permiten aproximarse a la historia reciente de los regímenes de bienestar latinoamericanos y la redefinición que en ellos han tenido las políticas sociales.

## **EL IMPULSO MODERNIZADOR**

En la historia de los regímenes de bienestar social latinoamericanos, fue significativo el período que se inicia en la segunda mitad

del siglo XX y concluye en la década del ochenta. No sólo la institucionalidad estatal aumentó su tamaño e importancia respecto a la coordinación de las prácticas de asignación de recursos, sino que también se modificó el tipo de compromisos que tenía respecto a las viejas y emergentes estructuras de riesgos sociales. El arraigo institucional del proyecto de modernización, emparentado al Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI), implicó el surgimiento de un Estado con una renovada vocación respecto al bienestar, lo que trajo consigo una serie de discusiones atinentes a la reasignación de recursos, los criterios de justicia social que deberían legitimarse y la responsabilidad pública en estos asuntos.

En cuanto a la previsión social, siguiendo a Raczynski (1999: 172), fueron varias las acciones de políticas que incidieron en las posibilidades y limitaciones de los procesos de desmercantilización de los regímenes de bienestar social: se establecieron y/o fortalecieron acuerdos colectivos en cuanto a la redistribución de bienes y servicios sin una contraprestación específica o equivalente; se avanzó en la regulación de las relaciones laborales asalariadas mediante la institución de derechos concernientes a situaciones de despido laboral, remuneraciones especiales como aguinaldos y vacaciones, así como los salarios mínimos y el ajuste periódico de los montos salariales respecto a la evolución de variaciones macroeconómicas del país; se regularon los precios y los mecanismos de circulación de algunos productos de consumo básico de la población; y se instauraron cargas tributarias diferenciadas a la población para mejorar las dinámicas de distribución de la riqueza. Con el fin de desarrollar esta serie de medidas, se aceleraron la expansión de la infraestructura estatal y la ampliación en el rango de cobertura de las políticas sociales, provocándose una prestación masiva de bienes y servicios públicos en sectores como salud, seguridad social, educación y vivienda.

En cuanto al efecto estratificador que tuvo la renovación de los sistemas de previsión y la política social latinoamericana, aunque se argumentaba que la redistribución autorizada de recursos que se propiciaba beneficiaba a todos los estratos de la población, en realidad fue solidario en un primer momento con los sectores integrados al mercado de empleo privado formal, al empleo estatal y a los estratos sociales urbanos (Filgueira, 1998). Sin embargo, el crecimiento económico sostenido que vivió la región hasta fines de los setenta, sumado al incremento de los sectores laborales y geográficos antes señalados, posibilitó el alcance de indicadores globales de calidad de vida (niveles de escolaridad, mortalidad infantil y expectativa de vida al nacer) que arrojaban datos positivos en comparación con su historia inmediata. En este sentido, en aquellos países donde el bienestar de la población

mejoró notablemente (como Argentina, Chile, Costa Rica o Uruguay), la dinámica de desarrollo de los regímenes condicionó la estructura de riesgos: surgían nuevos problemas relacionados con los procesos de urbanización (que se unían a los viejos problemas irresueltos del espacio rural); subsistían poblaciones en condición de vulnerabilidad que necesitaban ser atendidas; se enfrentaban retos allende la solución del analfabetismo; se iniciaban estadios intermedios de transición demográfica; y se registraban cambios epidemiológicos.

En cuanto a los arreglos institucionales entre mercado, Estado y familia, la gestión del bienestar que se logró por parte de los agentes sociales a través de su incursión en los nuevos mercados laborales se complementó positivamente, en términos generales, con las acciones desarrolladas en la familia y la presencia significativa del Estado. En lo concerniente a las responsabilidades asumidas desde la institucionalidad estatal, retomando a Raczynski (1999: 174), la expansión de la dinámica de reasignación de recursos que se dio tuvo un carácter centralizado (a escala nacional o federal) en cuanto al diseño y ejecución de las acciones de políticas (que dejó poco espacio de discusión respecto al tema de la participación del tercer sector). Mientras las fuentes de financiamiento de la educación provenían de los sistemas de impuestos generales, la salud y la seguridad social dependían en un inicio de contribuciones tripartitas (asalariados/as, empleadores y Estado)<sup>14</sup>.

Por último, es conveniente observar más detalladamente la situación concreta de cada país de la región, puesto que el arraigo de un Estado con una vocación respecto al bienestar no tuvo la misma base institucional en todos los casos. En este sentido, resulta provechoso contrastar lo dicho en términos generales con la tipología elaborada por Filgueira (1998: 36-38) para el caso latinoamericano, en el lapso de 1930 a 1980, que se expone con fines heurísticos.

- *Universalismo estratificado* (casos típicos: Uruguay, Chile, Argentina y Costa Rica)<sup>15</sup>. En este tipo de régimen, a comienzos de la década del setenta, se tenía una amplia cobertura en la prestación de servicios públicos, por fuera del arbitrio del mercado, que protegía a la mayoría de la población mediante sistemas de seguridad social y servicios de salud, al tiempo que la educación primaria se hallaba extendida a casi toda la población. Una gran parte de los beneficios, condiciones de acceso y rango de protec-

14 Aquí es importante acotar que a inicios de la década del setenta el funcionamiento del sistema de previsión dependía en mayor medida de aportes financieros internacionales.

15 En Filgueira (1998) no se incluye a Costa Rica explícitamente dentro de este grupo. Esto se realiza en uno de sus trabajos posteriores, Filgueira y Martínez (1998).

ción en salud y seguridad social eran estratificados, favoreciendo en primera instancia a la fuerza laboral ubicada en el Estado y en la industria, así como a los grupos profesionales y el sector de servicios en áreas urbanas (también se ofrecieron beneficios monetarios en casos de imposibilidad laboral). Otros grupos sociales, como los trabajadores informales y rurales, fueron incluidos tardíamente dentro de formas de protección social. La forma de este régimen se explica por el desarrollo histórico de centros urbanos e industriales, los procesos migratorios, la capacidad estatal de captación de empleo y el papel de los grupos sindicales.

- *Regímenes duales* (casos típicos: Brasil y México). En estos casos se presenta un tipo de cobertura casi universal en educación primaria, y alta y estratificada en salud. La seguridad social no tenía tanta fuerza de cobertura como en el tipo de régimen anterior, y se fundamentaba en criterios de estratificación según la posición en el mercado laboral remunerado. Su característica sobresaliente fue la presencia de una heterogeneidad en el espacio geográfico-social, marcada por la presencia (o ausencia) de mercados de trabajo remunerados y de la prestación estatal de servicios (generándose en estas sociedades una estructura social desigual-federal). La segmentación regional, aunada a la débil tradición democrática que tenían estos países, fomentó el desarrollo de formas patrimonialistas de participación política en las zonas de mayor desventaja socioeconómica y formas corporativo-verticales de participación en las zonas más favorecidas.
- *Regímenes excluyentes* (casos típicos: República Dominicana, Guatemala, Honduras y Nicaragua). En este tipo de régimen se desarrollaron formas elitistas de seguridad social y atención a la salud, además de una organización dual en materia de educación. Los principales beneficiados fueron los sectores profesionales y algunos pocos trabajadores formales y funcionarios públicos. Filgueira (1998), siguiendo a Peter Evans, tilda como “depredadores” a los estados de este régimen, por haber estado constituido por pocos grupos sociales que se apropiaron de la institucionalidad pública en provecho propio (hecho respaldado por un historial autoritario en cuanto a sus regímenes políticos, que coartó la participación política de los diversos sectores sociales). Fueron economías de mercado que no mejoraron sus estructuras productivas de acuerdo a las expectativas industriales propuestas en el MSI, y en las que hasta la fecha predominan mercados laborales de trabajo informal, agricultura y mano de obra barata, con sus poblaciones perviviendo de manera precaria.

## **LA REDEFINICIÓN DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR Y SUS CLAVES INTERPRETATIVAS**

La última gran modificación de los regímenes de bienestar en América Latina acontece a inicios de los años ochenta, cuando el MSI es declarado inviable debido a la convergencia entre el estancamiento productivo y tres factores externos, a saber: los desequilibrios macroeconómicos propiciados por la crisis petrolera de los años setenta y la crisis de la deuda de los ochenta; las crecientes presiones de organismos internacionales para poner en práctica los Programas de Ajuste Estructural (PAE); y la crisis fiscal de los regímenes de bienestar social europeos que se une a la difusión global de formaciones discursivas neoliberales.

En este contexto de reconfiguración social se modificaron los compromisos colectivos respecto a las estructuras de riesgos sociales, así como la reasignación de recursos pertinentes para la época y los criterios de justicia social legitimados. Por supuesto, la transfiguración de los principios orientadores de los regímenes de bienestar trajo consigo cambios en las ideas orientadoras del conjunto de las políticas sociales y, subsecuentemente, en sus productos e instrumentos. Los cambios en dichas políticas pueden diferenciarse en dos momentos: en los años ochenta, en medio de la fase de estabilización económica y preparación para la puesta en práctica de los PAE, surge una ola de reformas de primera generación relativamente homogénea para todos los sectores de políticas. Su objetivo principal consistía en aliviar la carga fiscal de los gobiernos centrales mediante acciones como los recortes presupuestarios, la privatización de servicios, la selectividad focal de la inversión social y la descentralización (y/o desconcentración) de su operación; y en el transcurso de los años noventa toma forma una ola de reformas de segunda generación (diferenciada según cada sector de políticas) en la que se discute el tipo de readecuación a mediano plazo del sistema de previsión. Aquí se realizan acciones como reformas laborales, del servicio civil y judicial, la implementación de nuevas relaciones entre gobierno central y gobiernos regionales y, por último, el apuntalamiento del paradigma de la nueva gerencia pública.

En cuanto a la previsión social, la primera ola de reformas de política social se tradujo en una disminución de la fuerza laboral estatal y un deterioro general en cuanto a la cobertura y calidad en los servicios. Ya en el transcurso de las reformas de segunda generación, la capacidad de desmercantilización de los regímenes de bienestar, como exponen Filgueira y Martínez (1998: 194), se encontraba condicionada por los siguientes factores básicos: en el campo de la seguridad social, se habían promovido relevantes cambios que condujeron a la creación de sistemas de capitalización individual (en lugar de los fondos de reparto), la incorporación del mercado en la prestación de servicios y la generación



de una oferta diferenciada de pensiones público/privada; en el campo de la salud, la transfiguración de principios fue menos severa que en el caso anterior, siendo algunos de los objetivos propuestos aumentar la equidad, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios, ampliar la cobertura de la provisión selectivo-focal de servicios básicos, mejorar los servicios preventivos y de atención primaria e implementar procesos de reorganización de su base operativa y financiera; en el campo de la educación, la idea predominante era preservar (o mejorar) la cobertura de los servicios, siendo el ideal predominante que la institucionalidad estatal se ocupara sobre todo de asegurar la educación básica.

En cuanto al efecto estratificador que tuvo la transformación de los sistemas de previsión, debe decirse que la ola de reformas de primera generación se centró en paliar los efectos negativos que durante los años ochenta vivirían los sectores más vulnerables de la población a raíz de la reciente crisis económica, las restricciones en la inversión que podría realizar el Estado en sus políticas y el inicio de los PAE. Por ello, en primera instancia, fue solidaria con aquellos estratos sociales que se consideraron más pobres. De este modo, los elementos clave de la gestión estatal del bienestar y el desarrollo de planes de atención a la pobreza fueron los programas de compensación social y fondos de inversión social. Como expone Vilas (1995: 25), este tipo de estrategias “apaga incendios” se caracterizó por tratar de compatibilizar una prestación mínima de servicios con algún tipo de inversión productiva en programas de empleo temporal. Al final de cuentas, el grueso de tales acciones (sin demérito alguno de los casos exitosos) condujo a un tipo de incorporación laboral inestable y de baja remuneración.

Este énfasis compensatorio en el combate a la pobreza, sumado a los cambios en la lógica de operación en los sistemas de pensiones y a las políticas de educación y salud dadas con las reformas de segunda generación, forma un panorama en el que puede apreciarse la profundización de formas de solidaridad dual en los regímenes de bienestar, en donde algunos segmentos de la población tienen el privilegio de acceder a mercados privados de servicios, mientras que la gran mayoría de la población sólo tiene derecho al reclamo de servicios públicos que, con pocas salvedades, resultan de baja calidad.

En cuanto a los arreglos institucionales característicos de los regímenes de bienestar, se registran tres cambios relevantes. El primero de ellos tiene que ver, sobre todo, con los países que habían logrado desarrollar regímenes duales y universales estratificados. En estos casos –como bien ha percibido Laurell (2000: 313)–, el desarraigo y reajuste de los sistemas de previsión social ha permitido fortalecer ideales de linaje liberal que definen el bienestar como una responsabilidad que debe recaer sobre las acciones que puedan llevar a cabo las personas en

el espacio del mercado y la familia. Segundo, después de la dura década del ochenta, las posibilidades que han tenido los agentes sociales en cuanto a la gestión de su bienestar ha sido limitada, entre otros factores, por el modesto crecimiento que registraron las economías latinoamericanas, la pésima distribución del ingreso entre los diferentes estratos de la población y el aumento en el deterioro de la calidad de los empleos<sup>16</sup>. Tercero, en lo relativo a las responsabilidades asumidas desde la institucionalidad estatal, la fuerza paradigmática en la que se apoyaron las reformas de segunda generación provino de la nueva gerencia pública, orden discursivo alrededor del cual se han llegado a generar consensos entre quienes apoyan la idea de que las políticas sociales pueden ser mejoradas y quienes habían sostenido en los años ochenta que dichas acciones no tenían la capacidad adecuada de coordinar aspectos centrales de la gestión del riesgo en los regímenes de bienestar. En términos sencillos, su presencia se ha legitimado bajo la argumentación de que la reestructuración del Estado requería una eficiente gestión de sus funciones para sacar el mejor provecho posible a sus recursos.

#### **LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA DE LO SOCIAL**

Haciendo eco de teorías, técnicas y prácticas administrativas utilizadas por el sector privado, la propuesta constituyente de la nueva gerencia pública es la de concebir literalmente al Estado como una empresa competitiva, capaz de satisfacer las exigencias de consumo de sus clientes por medio de nuevas formas de producir y entregar servicios, en donde la figura ágil del gerente es cotejada con la figura anquilosada del tecnócrata. Como argumentan Filgueira y Martínez (1998: 192), por medio de estas reformas que han llegado a tener un estatus de “sentido común” en Latinoamérica, se ha logrado la separación entre las funciones reguladoras, financieras y prestadoras del sistema de previsión estatal.

A los efectos de esta investigación, interesa rescatar las ideas clave que, sea cual fuere la forma que tomara la aplicación de los PAE en cada país latinoamericano, han calado en el giro que la nueva gerencia pública le impuso a las políticas sociales con la ola de reformas de segunda generación. En particular, resulta interesante observar las siguientes cuestiones: el sentido que cobra el bienestar social, que se desplaza de la idea de ciudadanía a la de consumidor; el papel primordial del Estado (regular y eventualmente cubrir las deficiencias de las actividades del sector privado en la prestación de servicios colectivos, así como promover y posteriormente controlar los intereses competitivos generados por procesos como los de privatización o subcontratación de la prestación de servicios colectivos); y la promoción del surgimiento

---

16 Para ampliar estas reflexiones, ver Calcagno (2001) y CEPAL (2002).

de una sociedad “activa” para combatir la “dependencia” que habían generado las anteriores prácticas de reasignación de recursos. Lo importante aquí sería promocionar la capacidad individual de aprovechar las oportunidades que brindaba el mercado para de este modo, a puro “esfuerzo personal”, salir adelante en la vida<sup>17</sup>.

El siguiente cuadro permite comparar en términos de formación discursiva la representación que se ha hecho de las políticas sociales emergentes respecto de sus predecesoras.

**Cuadro 2**  
Nueva gerencia pública y administración pública tradicional

<b>Componentes</b>	<b>Nueva gerencia pública</b>	<b>Vieja administración pública</b>
<b>Enfoque de atención</b>	Clientes	Ciudadanos y comunidades
<b>Medios principales</b>	Gerencia	Análisis y elaboración de políticas
<b><i>Policy maker ideal</i></b>	Emprendedor (actuando)	Analista (pensando)
<b>Valores del <i>policy maker</i></b>	Espíritu emprendedor, flexibilidad, creatividad, entusiasmo, tomar riesgos	Responsabilidad ministerial, prudencia, estabilidad, ética, probidad
<b>Ideas centrales</b>	Servicio a clientes, calidad, gerencia social, privatización	Interés público, democracia, igualdad social
<b>Lógica organizacional</b>	Sector privado e innovación, gerencia de negocios, responsabilidad por resultados y dicotomía política-administración	Burocracia jerarquizada, funcionalismo, estabilidad y responsabilidad pública

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Vargas Hernández (1999).

La legitimación de la reforma actual de los sistemas de previsión social latinoamericanos se encuentra girando en torno a la aplicación de ideas relacionadas con la institucionalización de un nuevo espíritu de capacidades gerenciales y administración eficiente de recursos públicos (hecho que por sí mismo no resulta negativo). El aspecto que causa pesar es el hecho de que este nuevo espíritu reformista en política pública ha nacido subordinado al desarrollo de acciones de privatización, la formulación de políticas selectivo-focales (en demérito del universalismo) y el recorte en la inversión o gasto social, que desde la década del ochenta venía consolidándose en el contexto de la crisis y el ajuste estructural. Obviamente, el nuevo camino racionalista seguido por las reformas de segunda generación socava la capacidad del Estado de

<sup>17</sup> Estas apreciaciones tienen como referente el texto de Vargas Hernández (1999).

tener una presencia más fuerte en la protección brindada en los regímenes de bienestar social, al delegarles mayores responsabilidades al mercado, la familia y el tercer sector.

### **RÉGIMEN DE BIENESTAR SOCIAL EN COSTA RICA**

A continuación, se efectúa una revisión de las principales características que ha tenido el legado de acciones estatales en cuanto a la atención de la pobreza en la historia reciente del régimen de bienestar social costarricense. El objetivo central es captar la manera en la que discursos acerca de este hecho han sido legitimados en las políticas sociales, centrando la mirada en los nuevos contextos de reforma de segunda generación característicos de la década del noventa.

### **LA CUESTIÓN SOCIAL EN LOS AÑOS SETENTA: LA CREACIÓN DEL IMAS Y EL FODESAF**

La década del setenta fue una época significativa en cuanto a la creación de instituciones estatales y políticas sociales. Partiendo del hecho de que muchas comunidades del país no habían sido beneficiadas por el desarrollo social impulsado desde la posguerra, los programas selectivos adquirieron relevancia como medios indispensables para que las poblaciones empobrecidas del país lograran acceder a los servicios básicos en educación y salud que se habían expandido en las últimas dos décadas.

En principio, como bien documenta Carmen María Romero, el Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978 de la administración de Daniel Oduber tuvo por objeto tanto el cierre de la brecha social como la reducción del desempleo ante la evidencia de persistentes desigualdades sociales y la concentración de la acción de las políticas sociales en las zonas urbanas. En tal sentido, se ha señalado:

Hay que hacer hincapié en la significación de los problemas sociales antes mencionados. Persiste una desigualdad social objetiva, que se agudiza subjetivamente por la mayor conciencia que de ella van adquiriendo los grupos afectados. A medida que la sociedad se urbaniza y el nivel de educación se amplía, así como el acceso a los medios de comunicación de masas, la visibilidad entre los estratos aumenta, se advierte cómo se elevan las aspiraciones de los grupos rezagados, los cuales toman conciencia de que su situación no sólo es indeseable, sino injusta. La insatisfacción de las demandas de estos grupos podría llevar a una inestabilidad política de graves consecuencias para un sistema económico que tiende a resistir los desequilibrios externos en virtud, por lo menos en grado

importante, de la garantía que ofrece la estabilidad política de nuestro país (Oficina de Planificación Nacional citado en Romero, 1983: 134).

Ya en 1971 la administración anterior, de José Figueres Ferrer (1970-1974), había establecido el IMAS como institución específicamente dirigida a erradicar la pobreza y atender a grupos sociales marginados. De este modo surgió el primero de los elementos fundamentales en la redefinición estratégica subsiguiente de las políticas sociales anti-pobreza. En su génesis, el IMAS puso en marcha cuatro programas: Granos Básicos (para brindar asistencia a los pequeños productores agrícolas), Vivienda, Ayuda Mutua y Empresas Comunitarias, y Asistencia Social.

En 1974, justo en la época de transición entre los gobiernos de Figueres Ferrer y Oduber, se encuentra el segundo factor primordial en la transformación de la atención a la pobreza. En ese momento –luego de al menos dos años de discusión–, se crea el FODESAF bajo la tutela de la Dirección General de Asignaciones Familiares (a su vez adscripta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), ente que tiene a cargo la supervisión, control y evaluación de los programas que financia dicho fondo (Seligson et al., 1997: 127)<sup>18</sup>. La propuesta original de este fondo surgió en la administración Figueres Ferrer como parte del cuestionamiento a la política de salarios crecientes que se llevaba a cabo, puesto que no se tomaban en cuenta el estado civil ni la cantidad de hijos de los beneficiarios (trabajadores asalariados), hecho que incidía en su capacidad adquisitiva. Se establece como una primera solución la escogencia de la familia como eje de discriminación positiva.

Sin embargo, al momento de su aprobación en la siguiente administración, se introdujo una modificación clave, consistente no sólo en girar una asignación mensual (dinero en efectivo) a los beneficiados según el tamaño de su familia, sino también en financiar otros programas que entregaban bienes y servicios a diversos sectores sociales empobrecidos, tales como programas de alimentación y nutrición, salud rural y comunitaria, suministro de agua potable y construcción de letrinas (Trejos, 1998: 87).

Por este motivo, la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares finalmente aprobada amplía sus metas hasta llegar a proponerse el siguiente rango de acción:

---

<sup>18</sup> Como resultado de las negociaciones entre gobierno y organizaciones empresariales, el financiamiento del FODESAF se estableció mediante un tributo a la nómina de las empresas. Por ley, actualmente el fondo debería recibir el 5% sobre los sueldos de las planillas y el 20% del impuesto general sobre las ventas. Ver al respecto Seligson et al. (1997) y Sobrado (2003).

Prevención y resolución de problemas de salud y nutrición, a los que se les concede prioridad; protección a la niñez y a la familia; capacitación técnica a los sectores económicamente débiles a fin de lograr su adecuada integración social y familiar; atención y resolución de problemas de tenencia de la tierra en el área rural; y atención a los ancianos indigentes. Toda otra actividad que se establezca está dentro de los límites que la ley define para el programa (Romero, 1983: 139).

Puesto que por ley se establece únicamente que el fondo debe dirigirse a la atención de poblaciones definidas como pobres, sin determinar cuál debe ser el conjunto de programas que se pongan en práctica para este fin, es en los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Planificación donde se toma esta decisión. A su vez, desde los años ochenta (exceptuando un período de gobierno, como luego se verá) los gobiernos establecieron dentro del gabinete al Consejo Social como coordinador estratégico del sector social y los recursos del fondo, rol asumido por alguno de los vicepresidentes de la República (Seligson et al., 1997: 166).

Por lo expuesto, puede notarse que el FODESAF no fue propuesto como un sustituto de política social, sino como un componente esencialmente de apoyo financiero a la serie de programas selectivos. También fue articulado con formas de atención a la pobreza que combinan programas universales y selectivos, que le permiten incidir, a largo plazo, en otros sectores de política social y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población en general.

A pesar de que el FODESAF recibe ingresos tanto del sector público como privado, en la práctica los montos girados a sus diferentes unidades ejecutoras dependen de las restricciones fiscales y las prioridades en materia de política social. Evidentemente, siendo el IMAS una de estas unidades ejecutoras del fondo, su funcionamiento estará condicionado a lo anterior. En este momento cabe desatacar que el FODESAF antecede, en más de una década, a la generalización de Fondos de Inversión Social (FIS) latinoamericanos, el primero de los cuales fue propuesto en Bolivia en 1986 (Güendell y Rivera, 1993: 21).

Enfocando sobre Costa Rica, debe decirse que la preocupación inicial en la década del setenta, más allá de la atención exclusiva a los pobres, fue la disminución de la brecha social en cuanto a las prácticas redistributivas del régimen de bienestar. Por tal motivo, las actividades impulsadas con la ayuda del IMAS y el FODESAF eran complementarias a diversas áreas de política social tales como educación, salud, vivienda, seguridad social y cultura, entre otras. Desde esta perspectiva, el objetivo de dichos programas consistía en que sus beneficiarios lo-

graran tener acceso a recursos que mejoraran sus condiciones de vida y les permitieran aprovechar los servicios públicos en general. Se esperaba también que contribuyeran a mejorar la eficiencia y eficacia del conjunto de políticas sociales que, en ese contexto de desarrollo social, estaba resultando costoso y cuyo financiamiento general dependía crecientemente de préstamos financieros externos.

En la siguiente sección se verá la transición estratégica que sufren, dentro del contexto general de política social, el IMAS y el FODESAF. En septiembre de 1980 hubo un punto de ruptura en la vida de los costarricenses. Hasta el inicio oficial de la severa crisis económica que estará en la base de la posterior redefinición del régimen de bienestar social, los planes de desarrollo habían mantenido la pretensión de ampliar su rango de acción en materia de políticas sociales. Luego de 1980, ese horizonte se vería parcialmente eclipsado.

### **LA CUESTIÓN SOCIAL DESDE LOS OCHENTA: EL DISCURSO DE LA COMPENSACIÓN SOCIAL**

Como parte del período de estabilización macroeconómica que reconfiguró el régimen de bienestar social seguido hasta esta época, surge en el ámbito de las políticas sociales la imperiosa necesidad de llevar a la práctica programas de compensación social. Como bien argumenta Trejos (1998: 90), la administración Monge (1982-1986) enfrentó el impacto que causaba en la población la crisis económica con políticas de apoyo a la demanda interna, las cuales trataron de reactivar el aparato productivo, proteger salarios reales e incidir en las condiciones de empleo. Además, impulsó el desarrollo del llamado Plan de Compensación Social, dedicado a movilizar recursos financieros externos e internos a programas temporales de ayuda en alimentos, programas de subsidios por empleo y programas de apoyo productivo a las poblaciones definidas como pobres. En esta misma línea, se realizaron transformaciones en el funcionamiento de la institucionalidad estatal, que abarcaron acciones desde el rediseño de programas sociales hasta la búsqueda de respaldo económico para otras instituciones de viejo cuño, como se sintetiza a continuación:

El proceso de estabilización también contempló el mantenimiento del empleo público y la reducción del déficit fiscal, no sólo contrayendo el gasto sino también aumentando los ingresos tributarios. Esto permitió apuntalar instituciones sociales, en especial a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) en el área de la salud, al Instituto Nacional de Aprendizaje en el área de la capacitación, y al FODESAF en el ámbito del financiamiento de los programas contra la pobreza (Trejos, 1995).

Los cambios en el gabinete de gobierno también derivaron en la creación, en 1983, de un Consejo Social para coordinar la serie de instituciones y programas que conformaban el sector de política social, bajo la dirección del segundo vicepresidente de la República.

En el siguiente período presidencial (Arias, 1986-1990), y en medio de un ambiente económico relativamente menos tenso, se promueven con mayor fuerza reformas estructurales que apuntalaron la diversificación del sector exportador no tradicional como estrategia de inserción al mercado internacional. En el campo social, las reformas tuvieron tres prioridades, según exponen Sojo (1994: 23-41) y Trejos (2000: 450):

- Atender la creciente deuda social en cuanto a vivienda, para lo cual se crea el Sistema Financiero Nacional para la vivienda regido por el Banco Hipotecario de la Vivienda y se instituyen dos fondos especiales: el Fondo Nacional para la Vivienda, que puso a disposición recursos permanentes y de bajo costo para financiar créditos de vivienda no subsidiados y descontar hipotecas a entidades avaladas; y el Fondo de Subsidios para la Vivienda, que mediante el Bono Familiar de Vivienda posibilitó a familias de escasos ingresos acceder a créditos individuales de largo plazo que les permitieran apoyar la construcción de viviendas propias. Esta reforma en el sector vivienda contó con el respaldo financiero del FODESAF, la CCSS, además del Presupuesto Nacional de la República, presupuestos extraordinarios y donaciones.
- Mejorar la calidad de la institucionalidad educativa, al desarrollarse un programa social de informática educativa en las escuelas públicas (para incluir en su curriculum la enseñanza de *software* de computación), así como la aplicación de pruebas de comprensión para aprobar la educación básica y secundaria.
- Continuar con el fortalecimiento institucional de la CCSS, ensayando nuevos modelos de atención y reformas administrativas.

El conjunto de transformaciones reseñadas para esta década permite comprender que, si bien es cierto que ante la crisis económica se limitó el horizonte universalista de formación de las políticas sociales, estas no fueron reducidas a una visión compensatoria de linaje ortodoxo. No obstante este rasgo, el deterioro en la calidad de la prestación de servicios públicos se acentuó debido a las medidas de contención del gasto público, lo que cuestionaba a su vez el curso futuro del régimen de bienestar social costarricense. Ana Sojo ilustra el clima que al respecto se respiraba al concluir los años ochenta:



Los programas sociales, en muchos casos, dan claros indicios de deterioro. La caída per cápita del gasto, aunada con inercias que conspiran contra una elevación de su productividad, ha conducido a desmejorar la calidad de sus programas. Pero su vigencia e impacto redistributivo –a pesar de las constricciones fiscales–, su eficiencia para compensar el gran costo social del ajuste y el esfuerzo emprendido por recuperar los niveles de gasto social e incluso por introducir programas innovadores son trazos fundamentales que hasta el momento impiden hablar de una crisis del Estado de Bienestar (Sojo, 1994: 10).

Al iniciarse los años noventa, el gobierno de Calderón Fournier (1990-1994) emprende el esfuerzo de acelerar el proceso de ajuste estructural iniciado en el gobierno precedente. Dicho ajuste, en términos de política social antipobreza, tuvo su correlato en acciones asistenciales (transferencias y subsidios) que dirigieron el gasto social a las poblaciones definidas como pobres. Es así como se formuló una estrategia de política social que abarcó dos dimensiones básicas (Güendell y Rivera, 1993: 46; Trejos, 1995: 21): el apoyo a los llamados sectores sociales productivos (microempresa, dueños de pequeñas propiedades y organizaciones populares que desarrollaban algún proyecto productivo), para lo que se crea el Programa del Sector Social Productivo en 1991, con la idea de fomentar la empresa privada e incorporar a la población pobre en el mercado, ya fuera como propietarios de recursos productivos o empresarios; y el desarrollo de una política asistencialista, sustentada en tres acciones clave: la conversión del Bono Familiar de la Vivienda (crédito subsidiado creado en la administración Arias) en un subsidio gratuito, la creación del bono alimentario (subsidio que consistía en el cambio de un cupón por alimentos de consumo básico) y la creación de un bono escolar (ayuda en dinero para comprar implementos escolares). Las estrategias tenían objetivos diferenciados:

Por un lado, se encuentra la [estrategia] productivista, que parte de diagnosticar la pobreza como un problema de ineficiencia del sistema o del individuo, y por lo tanto el problema se resuelve en la medida en que se optimice la participación del individuo dentro de la economía [...] por otro lado, la compensatoria, que se propone la atención a los sectores no productivos y que ocupan los últimos niveles de pauperismo (Güendell y Rivera, 1993: 46).

La implementación de estas acciones conllevó la movilización de recursos a poblaciones pobres. Por este motivo, el gobierno requirió

el establecimiento del Sistema de Selección de Beneficiarios de la Política Social (SISBEN) como criterio de reparto, mecanismo que se inscribe dentro del surgimiento en Latinoamérica de los Mapas de Carencias Críticas (Katzman, 1996: 23). Por su costo y complejidad, este sistema se convierte en ejemplo de instrumentos ambiciosos con los que se pretende contribuir a racionalizar y optimizar el gasto social. Aunque en ese momento el SISBEN no pudo institucionalizarse como se había planeado, al finalizar la década será redefinido y jugará un importante papel en las políticas sociales de atención de la pobreza.

Un aspecto relevante de esta administración fue que se practicaron con mayor rigor acciones de política social selectiva, en el sentido de focalizar el gasto social hacia los más pobres para racionalizar la inversión pública en este campo, tal y como estaba sucediendo en otras latitudes de la región (Sojo, 1990: 183). Este fue el inicio de un renovado estilo de gerencia pública de lo social, que se ve inspirado en la figura de una institucionalidad estatal ágil y eficiente, proveedora de servicios básicos de educación y salud, y regida por principios de equidad (tratar desigualmente a los desiguales) que la hacían preocuparse por grupos específicos de población.

En el régimen de bienestar social costarricense se nota cómo las políticas sociales antipobreza pasan de compensar la crisis económica característica de los ochenta a compensar las consecuencias negativas-rectificadoras de las acciones del ajuste estructural, constituyendo a su vez la base de la futura acción positiva del mercado sobre la calidad de vida de la población. Podría afirmarse que, si a mediados de los setenta se esperaba de quien fuese pobre que aprovechara por medio del IMAS o el FODESAF las oportunidades que ofrecía la expansión de las políticas sociales, lo que se esperaba casi veinte años después de esta pobreza era que aprovechara las oportunidades económicas productivas que generaría la llegada de un *brave new world*, fundado en un régimen de bienestar con matices liberales.

### **LA CUESTIÓN SOCIAL EN LOS NOVENTA: EL IMAS Y LAS POLÍTICAS ANTIPOBREZA**

En el segundo quinquenio de la década del noventa, y como parte de los esfuerzos por reconfigurar el régimen de bienestar social costarricense, los gobiernos de Figueres Olsen (1994-1998) y Rodríguez Echeverría (1998-2002) propusieron una estrategia de articulación de las diversas acciones que hasta el momento se habían realizado en cuanto a la atención de la pobreza, en el marco de dos grandes estructuras de acciones de políticas: los mencionados Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP) y Plan de Solidaridad (PS).

El PNCP estuvo a cargo de la Segunda Vicepresidencia de la República y la ya mencionada figura del Consejo Social. Para su puesta en marcha, debió realizarse un significativo esfuerzo de reconfiguración institucional en el sector de asistencia y promoción social, con el fin de aminorar el marcado énfasis asistencialista de los programas sociales diseñados y ejecutados a inicios de dicha década, y articular acciones tanto selectivas como universalistas. El principal objetivo del PNCP fue descrito del siguiente modo:

Buscar un apoyo integral a los pobres que permita subsanar su insuficiencia de ingresos, garantizar su acceso a servicios sociales y bienes colectivos básicos, y actuar sobre elementos psicosociales y culturales que propician actitudes, conductas y formas de interacción que generan un círculo vicioso de pobreza y obstaculizan la integración social (Segunda Vicepresidencia de la República, 1996: 26).

Las áreas de acción del PNCP estuvieron segmentadas en las poblaciones beneficiadas, diseño que en su momento fue catalogado de política social con rostro humano y se incluyó dentro del llamado desarrollo humano sostenible. Así, formó parte de los acuerdos tomados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social realizada por las Naciones Unidas en 1995 en Copenhague.

El surgimiento del PS en sustitución del PNCP se produce con el cambio de gobierno ocurrido en 1998. Aunque en dicho plan se anuncia que se continuará con la aspiración de combatir las causas estructurales de la pobreza, se reafirma que las tareas en adelante prioritarias serán aquellas relacionadas con acciones *focalizadas*:

Sin embargo, es claro que aquellos grupos, donde la pobreza y la desigualdad son más críticas tienen una menor posibilidad de aprovechar las oportunidades de crecimiento, dada la carencia de capital físico o humano. Por ello, el gobierno debe facilitar a estos grupos la obtención de mayor inversión en capital a través de capital físico como un hogar donde vivir o tierra para cosechar, o de capital humano por medio de educación, salud, alimentación y servicios básicos (Gobierno de Costa Rica, 1998).

En términos descriptivos, las acciones programáticas de estos planes quedan sintetizadas en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3**  
Planes antipobreza según áreas de acción y principales objetivos, 1994-2002

PNCP*		PS**	
Áreas	Objetivos	Áreas	Objetivos
<b>Pro infancia y juventud</b>	Facilitar el acceso de la población infantil y juvenil pobre a servicios sociales provistos o financiados por el Estado	Derechos sociales	Garantizar atención básica en educación (bonos y becas), salud (atención primaria), alimentación y nutrición (hogares comunitarios y de medio tiempo, CEN-CINAI***, comedores escolares) y vivienda (bonos, ampliaciones y mejoras, titulación, construcción y mantenimiento de acueductos)
<b>Pro mujeres</b>	Ampliar la igualdad de oportunidades de mujeres que se encuentren en condición de pobreza		
<b>Pro trabajo</b>	Ampliar oportunidades laborales de la población pobre, especialmente en el sector agrícola tradicional y el sector informal urbano	Integración social de grupos especiales	Desarrollar acciones en los siguientes grupos sociales: menores en riesgo, adultos mayores, madres adolescentes y personas fármaco-dependientes
<b>Solidarismo</b>	Brindar atención a quien, tras una vida productiva, no cuente con beneficios de la seguridad social	Transferencia directa	Otorgar incentivos especiales como apoyo temporal a familias, mitigación y atención de desastres
<b>Desarrollo local</b>	Promover la organización comunitaria para solucionar problemas compartidos, y fomentar así la responsabilidad y solidaridad	Oportunidades productivas	Facilitar recursos económicos para promover la microempresa, formación para el trabajo y asentamientos rurales

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Valverde (1998) y Proyecto Estado de la Nación (1999).

\* Plan Nacional de Combate a la Pobreza (1994-1998).

\*\* Plan de Solidaridad (1998-2002).

\*\*\* Centros Integrados de Atención Infantil.

A pesar de los cambios de diseño indicados en este cuadro, la mayor parte del debate respecto al desarrollo de estos planes antipobreza siguió el hilo conductor de la nueva gerencia pública de lo social. En la década del noventa, la estrategia de reforma estatal fue asociada por los gobiernos de turno a la construcción de una identidad nacional “gerencial-participativa”, como si el desarrollo del país pudiese ser comparado al desarrollo productivo de una empresa. El proceso de modernización de las acciones de atención a la pobreza entró en el juego del perfeccionamiento racional de la gestión pública, con una propuesta orientada a

lograr mayores grados de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de bienes y servicios. Un efecto colateral fue la concentración en la gestión de la pobreza, en lugar de capturar la complejidad del fenómeno. Con esto me refiero a que, en especial, la cuestión fundamental fue cómo hacer productivo el gasto social.

Los dos planes en cuestión comparten como meta concreta la reducción de la pobreza entendida en términos de la perspectiva del bienestar económico, esperándose especialmente con la ejecución del PS pasar de un promedio del 19,7% de incidencia (promedio mantenido en la segunda mitad de los noventa) a uno del 16%. Para ello se establecieron los siguientes objetivos.

- Lograr la identificación “científica” de los pobres mediante la mejora en los mecanismos y procedimientos de la población-meta. De esto dependería la planificación estratégica de las acciones de diseño y ejecución de los programas sociales.
- Promover la participación ciudadana en el desenvolvimiento del plan. La institucionalidad estatal depende, para llegar a niveles óptimos de gestión, de su desconcentración y descentralización. La idea era privilegiar en lo posible las funciones reguladoras.
- Promover la dispensa de servicios por medio de mecanismos regidos por la demanda (no por la oferta) y la introducción de criterios costo-beneficio como parte de una “cultura organizacional gerencial” moderna que debe hacerse flexible y competitiva (de allí que el pago por servicio demandado implica un enfoque más cercano al de la administración privada en cuanto a productividad).

De hecho, que se haya legitimado el debate sobre el problema de la pobreza en estos términos no es casual, puesto que se enmarca en el contexto global de propuestas sugeridas por los organismos internacionales, que comparten el parentesco común de estilizar el funcionamiento de la economía de mercado, siendo las políticas antipobreza el soporte necesario para compensar las desigualdades de ingreso y concentración de riqueza que conlleva el desarrollo de las prácticas de asignación de recursos características de esta configuración social.

En dicha lógica, la racionalidad del *homo æconomicus* –en la que impera el criterio básico del costo-beneficio en las políticas sociales– hizo que el Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO) fuera tomado como gran protagonista de la atención a la pobreza, cuando en realidad es un instrumento de mapeo de poblaciones. Mediante el SIPO, el IMAS discrimina a su población beneficiada según niveles de pobreza establecidos por un método de puntajes que valoran la situación socioeconómica de las

familias, a partir de cinco parámetros que utilizan tanto variables continuas como dicotómicas en la formación de sus principales indicadores: educación, ingreso familiar, vivienda, ocupación y patrimonio familiar. Todo ello se encuentra en la línea de las recomendaciones hechas por el PNUD, entidad que fungió además como asesor técnico en la estructuración del SIPO. Al SIPO se le adjudicó la tarea de “generar datos y análisis que pueden cambiar el sentido de todos esos programas y procesos externos del IMAS, hacia una mayor racionalidad, con mucha más objetividad y eficacia que los métodos intuitivos o basados en el método descriptivo y normativo de la línea de pobreza” (IMAS, 2001a: 20).

Sin embargo, lo que se promocionó como un cambio revolucionario en materia de política social se ubica dentro de la perspectiva de bienestar económico, y muy cercano al método mixto (ver apartado “La perspectiva del bienestar económico”). En su momento, la presidenta ejecutiva del IMAS indicó la centralidad otorgada en los debates sobre pobreza al mejoramiento de la calidad de prestaciones sociales vía refinamiento de las medidas de focalización en el gasto social, al destacar:

Pocos gobiernos han ejecutado acciones tan concretas y firmes para combatir la pobreza y orientar la inversión en el campo social como el actual. Desde el inicio, la administración del presidente Miguel A. Rodríguez se propuso ordenar el uso de los recursos del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), con controles para evitar la corrupción y sistemas de información para monitorear los avances. También se empeñó en un sistema que permite focalizar mayores beneficios a las familias más pobres y estableció el programa de combate a la pobreza denominado Plan de Solidaridad, que recoge, ordena y articula todos los proyectos y acciones que más de veinte instituciones ejecutan con recursos propios y del fondo (Viquez, 2001: 15).

A través de las mediciones llevadas a cabo desde el SIPO, se reconoce que el desarrollo social no se limita a la dimensión del crecimiento económico. La calidad de vida se define en términos de un conjunto de necesidades básicas relacionadas con bienes de consumo (alimentarios y no alimentarios) y el acceso a servicios del régimen de bienestar social como la educación y la salud. Sin embargo, todas estas necesidades y satisfactores son traducidos en términos de ingresos monetarios para discriminar a la población pobre. Y esta última conversión, más la escogencia del hogar como unidad de análisis (como si fuera un ente singular), tiene como efecto la exposición de una visión utilitarista de la calidad de vida, en la cual el ingreso se convierte en juicio de utilidad social y medida de bienestar por excelencia.

Los programas del IMAS se enmarcaron dentro de la definición y formas de atención a la pobreza que los gobiernos patrocinaron desde sus planes antipobreza y el SIPO como instrumento discriminador de las poblaciones beneficiadas. En el período 1994-1998, siguieron la misma segmentación de las cinco áreas de acción del PNCP, comprendiéndose la pobreza como un “círculo vicioso”. En consecuencia, se intentó atacar el mecanismo reproductor de la pobreza en determinados grupos sociales, siendo por ello la población infantil y juvenil el centro de intervención de los programas.

El IMAS definió a la infancia y juventud como el grupo social fundamental de sus programas a largo plazo, debido a que en estas edades aún no se han consolidado en el individuo los rasgos socio-culturales, psicológicos y educativos que definen a la pobreza, y además porque es en este período donde es más probable la ruptura del ciclo de reproducción intergeneracional (IMAS, 1998).

En la siguiente administración (1998-2002), los programas de la institución se ordenaron en torno al Programa de Atención Integral para la Superación de la Pobreza, dividido a su vez en el Subprograma de Asistencia Social y el Subprograma de Promoción y Desarrollo Social. En el proceso de formulación de dichos programas, se prescindió de la figura de la Autoridad Social, por primera vez desde que fue instituida, recayendo la coordinación del sector social en el Presidente de la República. Esta acción, junto a la forma en la que fue diseñado el PS, fue catalogada por Trejos (2000: 451) como muestra del debilitamiento de la propuesta de atención a la pobreza de este gobierno respecto de su antecesor.

La caracterización de la pobreza fue similar a la utilizada por el anterior gobierno, pero la atención central se trasladó del tema de la infancia y juventud a la temática de la familia. Se afirmó:

La familia concebida de manera integral (no como la suma de sus partes) es el núcleo central y el eje de todo el quehacer institucional. Por lo mismo, debe ser el núcleo de atención, dentro de un proceso de tratamiento integral y progresivo [...] El IMAS atenderá a las familias en situación de pobreza, de acuerdo con los rangos de puntaje establecidos en el SIPO; ajustables de acuerdo a las necesidades y la disposición presupuestaria. En casos debidamente justificados (variables no contempladas en el puntaje y que afectan su condición social, como discapacidad o incapacidad), atenderá a familias que se encuentren en otros niveles de pobreza; particularmente cuando se encuentran en evidente riesgo social (IMAS, 2001b: 36).

Asimismo, la ejecución de estos programas se realizó con la intermediación del Triángulo de Solidaridad, estrategia que en el transcurso de esta administración fue puesta en un primer plano dentro de los programas sociales y con la que se desarrollaron proyectos en varias comunidades del país (cubriendo más de la mitad del territorio nacional), con el apoyo mancomunado de tres actores: comunidades, municipalidades e instituciones del gobierno. A partir de esta perspectiva, los programas del IMAS estuvieron influenciados por la ubicación según áreas geográficas de altas proporciones de personas que cumplen con el perfil de potencial beneficiario.

En el Cuadro 4 se describen los ejes programáticos de las acciones del IMAS y las estructuras de políticas a las que pertenecían en el marco de los planes antipobreza del período 1994-2002. Este conjunto de acciones se caracterizó por combinar diversos mecanismos de atención a las poblaciones beneficiadas, como subsidios familiares y acceso a servicios de salud y educación. También se desarrollaron formas de protección en cuanto a pensiones otorgadas según el criterio de edad o incapacidad para incorporarse al mercado laboral del país, así como programas dirigidos específicamente a la mujer, aunque el tema del género se abordó de tal manera que lo importante era complementar roles tradicionales como el de mujer-madre de familia.

**Cuadro 4**

Programas del IMAS desarrollados en los planes nacionales antipobreza, 1994-2002

Plan	Estructura	Programas IMAS
<b>PNCP</b>	Pro infancia y juventud	Infancia y juventud
	Pro mujeres	Mujer y familia
	Pro trabajo	Trabajo
	Solidarismo	Solidaridad
	Desarrollo local	Desarrollo humano y local Desarrollo del hábitat
<b>PS</b>	Derechos sociales	Atención Integral para la Superación de la Pobreza: Subprograma Asistencia Social Subprograma Promoción y Desarrollo Social
	Integración social de grupos especiales	
	Transferencia directa	
	Oportunidades productivas	

Fuente: Elaboración propia sobre datos de IMAS (1997; 2001b).

La noción de pobreza, al sustentarse en la definición adoptada por el SIPO, fue estructurada en torno a la perspectiva del bienestar económico. Esta situación hizo que en las estrategias de intervención de los programas del IMAS la pobreza fuera problematizada en términos de insuficiencia salarial e insatisfacción de necesidades, con lo cual se le otorgó prioridad al mejoramiento de la productividad de los agentes



sociales que integran los núcleos familiares. A partir de este diagnóstico, se llega a explicaciones que toman efectos por causas, como dirían Puyana y Horbart (2002: 25), enfatizándose que la educación o la salud son las fuentes de la pobreza, cuando podría pensarse más bien que la relación es inversa: los pobres se educan pobremente o tienen una salud precaria porque su estado de carencia agudiza tales estados. Además, estas carencias son producto del tipo de prácticas de asignación de recursos que todos los que formamos parte de la estructura social –seamos pobres o no– reproducimos día a día. Junto con lo anterior, también puede verse cómo se exime de culpas al tipo de organización social que produce la pobreza. Cuando se presenta a la pobreza como algo que se “auto-reproduce” en ciertos sectores de la población (de allí que se hable de la pobreza como un ciclo naturalizado o una condición intergeneracional-familiar), se tiende a verla como una especie de mal que es prácticamente culpa de quien la padece.

Lo que hasta el momento he señalado se suma a una propensión de los debates de política social en los que se tiende a avanzar más en el aspecto técnico, al tiempo que se neutraliza el abordaje de otros aspectos centrales como los valores y principios básicos que deberían regir la convivencia social. Desde una perspectiva temporal un poco más amplia, si se tuviera que responder la pregunta de cómo han evolucionado los puntos medulares de las políticas sociales antipobreza en las últimas dos décadas, habría que decir, parafraseando a Silvio Rodríguez, que en términos generales parece que se ha optado por seguir “arando el porvenir con viejos bueyes”, dado que, en el proceso de transición de una lógica de administración pública tradicional a una lógica de nueva gerencia pública, la perspectiva del bienestar económico logró mantener su centralidad en el discurso respecto a la pobreza y la justicia social. Esto permite comprender los cuatro “puntos cardinales” básicos de los programas sociales impulsados en el lapso de 1994 a 2002:

- El grado en el cual un agente social es carente de recursos económicos o incapaz de satisfacer alguna de sus necesidades básicas puede ser solventado en tanto puedan aprovecharse sus capacidades de inserción en la dinámica de la economía de mercado.
- La pobreza no es tanto un problema de mala distribución de ingresos y concentración de riqueza, sino más bien el resultado de una inadecuada utilización de recursos productivos por parte del agente social. Por este motivo, debe promoverse una igualdad de oportunidades como criterio de justicia social, para que la mayoría del conjunto social pueda ser habilitado como un agente social productivo-competitivo. Dentro de esta lógica, se hace necesario llevar a cabo acciones de política social que permitan,

entre otras cosas, mejorar índices de escolaridad en la población infantil y el acceso a educación técnica en la juventud (la educación se valora en tanto medio de movilización social ascendente), otorgar facilidades de crédito para montar pequeñas empresas (para que las personas sean consumidores autosuficientes), fomentar el control de la natalidad (para que el número de personas dependientes por hogar se reduzca) y, además, permitir a las mujeres pobres tener acceso a guarderías infantiles para que alguien cuide de su descendencia mientras ellas se incorporan a la fuerza laboral del país.

- El gasto social requiere el establecimiento de topes máximos en la asignación de los recursos necesarios para los programas que se emprendan, al tiempo que se hace necesario solicitar a las comunidades que se organicen para fiscalizar y dirigir de mejor manera dichas asignaciones, dado que las comunidades pobres aún cuentan con un “capital valioso” que pueden explotar (su capital social).
- Ligado al ítem anterior, la flexibilidad en cuanto al uso del gasto social para el desarrollo de los programas parte de una lógica administrativa y no de una lógica jurídica. En otras palabras, los bienes y servicios accesibles para la población no son materia de derecho social (algo que pueda ser exigido), sino competencia del uso estratégico de recursos que quiera implementar cualquier gobierno, lo que a su vez explica la variabilidad en el diseño del conjunto de políticas antipobreza en la última década.

En suma, el debate en derredor de la pobreza y la justicia social que puede suscitarse en base a las perspectivas de capacidades y de exclusión social encontró una doble limitante en el contexto de reconfiguración del régimen de bienestar social: por un lado, el tipo de reformas de política social que se estaban dando en ese lapso fue legitimando la temática de la nueva gerencia pública; y, por otro, el surgimiento del SIPO tuvo el efecto de enclaustrar el debate sobre la pobreza y la justicia social en la perspectiva del bienestar económico.

## CONCLUSIONES

Las transformaciones recientes que ha vivido el régimen de bienestar social costarricense durante las décadas del ochenta y noventa han compartido muchos rasgos centrales con los cambios que se produjeron en América Latina. La puesta en marcha de un proceso de ajuste y estabilización económica, sumada al nuevo tipo de rumbo racional que ha tomado la administración pública, tuvo como principal efecto la legitimación de ideales liberales respecto al bienestar, en los cuales

se favorecieron las formas de solidaridad dual en lo que respecta a la atención de problemas colectivos, así como un debilitamiento de la institucionalidad estatal en la dinámica de arreglos colectivos dados entre el mercado, la familia y el tercer sector. Los debates públicos en el caso costarricense son característicos de una segunda ola de reformas de políticas nacidas bajo la impronta de corrientes de pensamiento inspiradas en la nueva gerencia pública. Esta visión atenta contra la capacidad estatal de lograr una buena atención de las poblaciones pobres del país, al centrar su interés en la flexibilidad y eficiencia administrativa de sus prácticas (en vez de preocuparse por la lógica colectiva de tales acciones) y al desarrollar una concepción estrecha de la pobreza en términos de una inadecuada inserción productiva e incapacidad de consumo.

A propósito de la historia reciente del régimen de bienestar social costarricense y el discurso de política social antipobreza desarrollado en los últimos años, resta exponer unas reflexiones derivadas de las principales conclusiones centrales de esta investigación. En primer lugar, lo que está en juego en un régimen de bienestar es el simple hecho de que cualquier persona común y corriente sea capaz de acceder a ciertos bienes y servicios básicos para subsistir dignamente, sin que ello esté sujeto a una irrestricta lógica mercantil. Obviamente, plantearse esta meta conlleva a que todos aquellos que integran una sociedad reconozcan y legitimen principios de solidaridad que guíen su convivencia mutua, en medio de estructuras sociales que históricamente han sido asimétricas o desiguales. Lo justo y lo equitativo del tipo de prácticas sociales características de una época deben ser entonces puntos temáticos clave respecto al desarrollo social, y no deben ser cercenados por perspectivas de política social que conocen e interpretan la realidad social únicamente desde principios de cálculo costo-beneficio, ganancia o eficiencia, y equiparan la justicia social a versiones *light* de igualdad de oportunidades.

Finalmente, la formación y transformación de las políticas sociales no debe ser exclusivamente una tarea técnica o gerencial. Es preciso ir más allá de plantearse resolver importantes cuestiones relacionadas con el refinamiento en la selección de las poblaciones-meta o la promoción de nuevas formas de organización financiera y participación colectiva. Como he señalado, las políticas son prácticas sociales que dependen en mucho de la agencia social y de la capacidad de plantearse utopías prácticas como metas posibles de cristalizarse en acciones concretas en un futuro. De allí que los debates en torno a las políticas sociales deberían trascender los supuestos que se encuentran en la base de la perspectiva utilitarista del bienestar económico, para ser capaces de abrirse a las propuestas que traen consigo otras corrientes de pensamiento, como la de capacidades o aquellas que hablan de derechos sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bauman, Zygmunt 2000 (1998) *Trabajo, consumismo y nuevos pobres* (Barcelona: Gedisa).
- Beccaria, Luis et al. (comp.) 1992 *América Latina: el reto de la pobreza. Características, evolución y perspectivas* (Bogotá: PNUD).
- Beck, Ulrich 1998 (1997) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización* (Barcelona: Paidós).
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas 1972 (1968) *La construcción social de la realidad* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Bourdieu, Pierre 1997 (1994) *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción* (Barcelona: Anagrama).
- Bourdieu, Pierre 1999 (1986) *Las formas del capital* (Lima: Piedra Azul).
- Calcagno, Alfredo F. 2001 "Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina" en Sader, Emir (comp.) *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas* (Buenos Aires: CLACSO).
- CEPAL 2000 *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- CEPAL 2002 *Panorama social de América Latina 2001-2002* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Céspedes, Víctor Hugo y Jiménez, Ronulfo 1995 *Pobreza en Costa Rica: concepto, medición y evolución* (San José de Costa Rica: Academia de Centroamérica).
- Costa, Ricardo L. y Mozejko, Danuta T. 2001 *El discurso como práctica. Lugares donde se escribe la historia* (Buenos Aires: Homo Sapiens).
- Dieterlen, Paulette 2001 "Derechos, necesidades básicas y obligación institucional" en Ziccardi, Alicia (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Elías, Norbert 1999 (1970) *Sociología fundamental* (Barcelona: Gedisa).
- Esping-Andersen, Gøsta 1990 *The three worlds of welfare capitalism* (Nueva Jersey: Princeton University Press).
- Esping-Andersen, Gøsta 2000 (1999) *Fundaciones sociales de las economías postindustriales* (Barcelona: Ariel).

- Filgueira, Fernando 1998 “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada” en Roberts, Bryan (comp.) *Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social* (San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC).
- Filgueira, Fernando y Martínez, Juliana 1998 “Paradigmas globales y filtros domésticos: reforma administrativa y política social en América Latina” en *Revista de Ciencias Económicas* (San José de Costa Rica) Vol. XVIII, N° 2.
- Fischer, Frank 1998 “Beyond empirism: policy inquiry in postpositivist perspective” en *Policy Studies Journal* (Washington) Vol. 26, N° 1, primavera.
- Fischer, Frank 2003 *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices* (Oxford: Oxford University Press).
- Foucault, Michel 2001 (1969) *La arqueología del saber* (México DF: Siglo XXI).
- Franco, Rolando y Sáinz, Pedro 2000 “La agenda social latinoamericana del año 2000” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 73.
- Gargarella, Roberto 1999 *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política* (Barcelona: Paidós).
- Giddens, Anthony 2003 (1984) *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Gobierno de Costa Rica 1998 *Plan de Solidaridad. Nuestro compromiso con la solidaridad y el desarrollo humano* (San José de Costa Rica: Presidencia de la República).
- Gore, Charles y Figueredo, José 1997 “Social exclusion and anti-poverty policy: a debate” en *Research Series* (Ginebra: International Institute for Labour Studies) N° 110.
- Güendell, Ludwig 1993 “El ajuste a las puertas de lo social” en *Costa Rica: balance de la situación* (San José de Costa Rica) Vol. 11, N° 2.
- Güendell, Ludwig y Rivera, Roy 1993 “Los fondos sociales en Centroamérica” en *Cuadernos de Ciencias Sociales* (San José de Costa Rica: FLACSO) N° 64.
- Hall, Peter A. 1993 “Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain” en *Comparative Politics* (Nueva York) Vol. 25, N° 3, abril.

- Howlett, M. y Ramesh, M. 1998 “Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the postpositivist analysis of the policy process” en *Policy Studies Journal* (Washington) Vol. 26, N° 3, otoño.
- IMAS-Instituto Mixto de Ayuda Social 1997 *Plan Anual Operativo 1998* (San José de Costa Rica: IMAS).
- IMAS 1998 *Sembrando esperanzas. La superación de la pobreza mediante el desarrollo de la inteligencia en la infancia y la juventud* (San José de Costa Rica: IMAS/UNICEF/PNUD).
- IMAS 2001a *Informe final del estado de la pobreza en Costa Rica según datos del SIPO. Período noviembre 1998-febrero 2001* (San José de Costa Rica: IMAS-UCR).
- IMAS 2001b *Plan Anual Operativo 2002* (San José de Costa Rica: IMAS).
- INEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos 2002 “Cifras básicas sobre pobreza e ingresos” en *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* (San José de Costa Rica: INEC) Vol. 1, año 4, octubre.
- Katzman, Rubén 1989 “La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 37.
- Katzman, Rubén 1996 “Virtudes y limitaciones de los mapas censales de carencias críticas” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 58.
- Laurell, Asa Cristina 2000 “Structural adjustment and the globalization of social policy in Latin America” en *International Sociology* (International Sociological Association) Vol. 15, N° 2, junio.
- Luckmann, Thomas 1996 (1992) *Teoría de la acción social* (Barcelona: Paidós).
- Proyecto Estado de la Nación 1999 *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales 1998* (San José de Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación).
- Puyana, Alicia y Horbart, Jorge 2002 “Política y pobreza rural: comparación entre Colombia y México” en *Pobreza, exclusión social y políticas públicas en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO-CROP).
- Raczynski, Dagmar 1999 “La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la

- pobreza” en Tokman, Víctor E. y O’Donnell, Guillermo (comps.) *Pobreza y desigualdad en América Latina* (Barcelona: Paidós).
- Robertson, Roland 1994 “Theory, specificity, change: emulation, selective incorporation and modernization” en Grancelli, Bruno (comp.) *Social change and modernization: lessons from Eastern Europe* (Berlín: Walter de Gruyter).
- Romero, Carmen María 1983 “Estado y política social en Costa Rica (1950-1980)”, Tesis del Programa Centroamericano de Maestría en Sociología, Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica, mimeo.
- Salles, Vania y Tuirán, Rodolfo 2000 “Cargan las mujeres con el peso de la pobreza” en *Pobreza, exclusión social y políticas públicas en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO-CROP).
- Segunda Vicepresidencia de la República 1996 *Plan Nacional de Combate a la Pobreza. Hacia una Costa Rica integrada por las oportunidades* (San José de Costa Rica: Presidencia de la República).
- Seligson, Mitchell; Martínez, Juliana y Trejos, Juan Diego 1997 “Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas” en Cevallos, José Vicente (comp.) *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe* (Quito: PNUD).
- Sen, Amartya 1992 “Pobreza: identificación y agregación” en Beccaria, Luis A. et al. (comp.) *América Latina: el reto de la pobreza. Característica, evolución y perspectivas* (Bogotá: PNUD).
- Sen, Amartya 1995 (1992) *Nuevo examen de la desigualdad* (Madrid: Alianza).
- Sen, Amartya 2000 (1993) “Capacidad y bienestar” en Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (comps.) *La calidad de vida* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Sobrado, Miguel 2003 “¿Es FODESAF de los pobres?” en *La Nación* (San José de Costa Rica) 10 de febrero.
- Sojo, Ana 1990 “Naturaleza y selectividad de la política social” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 41.
- Sojo, Ana 1994 “Política social en Costa Rica: reformas recientes” en *Cuadernos de Ciencias Sociales* (San José de Costa Rica: FLACSO) N° 67.
- Trejos, Juan Diego 1995 *La lucha contra la pobreza en Costa Rica: instituciones, recursos y programas* (San José de Costa Rica:

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas-Universidad de Costa Rica).

- Trejos, Juan Diego 1998 (1991) “La política social y la valorización de los recursos humanos” en Garnier, Leonardo et al. (comp.) *Costa Rica: entre la ilusión y la desesperanza* (San José de Costa Rica: Guayacán).
- Trejos, Juan Diego 2000 “Reformas económicas y situación social en Costa Rica durante los años noventa” en De Miranda, Mauricio (comp.) *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba y México* (Cali: Tercer Mundo/Pontificia Universidad Javeriana de Cali).
- Valverde, José Manuel 1998 “Descentralización y política social en Costa Rica: el caso del Plan Nacional de Combate a la Pobreza” en Fernández, Oscar (comp.) *Política social y descentralización en Costa Rica* (San José de Costa Rica: UNICEF).
- Vargas Hernández, José 1999 “Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la Nueva Economía Política, la Nueva Gerencia Pública y la Nueva Política Social” en *Instituciones y Desarrollo* (Cataluña: Institut Internacional de Governabilitat) N° 4. En <[www.iigov.org/revista/?p=4\\_03](http://www.iigov.org/revista/?p=4_03)>.
- Vilas, Carlos M. 1995 “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado” en Vilas, Carlos M. (comp.) *Estado y política social después del ajuste* (Caracas: Nueva Sociedad/UNAM).
- Viquez, Roxana 2001 “Hemos avanzado. El gobierno sí tiene un plan de combate a la pobreza” en *La Nación* (San José de Costa Rica) 23 de abril.
- Wagle, Udaya 2002 “Volver a pensar la pobreza: definición y mediciones” en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (UNESCO) N° 171, marzo.
- Wagner, Peter 1997 (1995) *Sociología de la modernidad* (Barcelona: Herder).





Ana Luz Abramovich\*

## **EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ARGENTINA: FUNCIONAMIENTO Y POTENCIALIDADES\*\***

### **INTRODUCCIÓN**

Este artículo presenta los principales resultados de un estudio sobre diecinueve emprendimientos productivos sociales de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)<sup>1</sup>, Argentina, realizado entre septiembre y noviembre de 2003.

En primer lugar se describen brevemente algunas características del proceso desatado en Argentina a partir del último golpe militar y de la consolidación de dicha tendencia en la década del noventa, con

\* Economista. Máster en Economía Social. Investigadora Docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.

\*\* Agradezco por sus aportes y comentarios a este trabajo al equipo de Economía Social del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y al grupo de becarios y al tutor de CLACSO-CROP. Por otros aportes a mi trabajo, deseo agradecer especialmente a Santiago Rodríguez.

---

<sup>1</sup> La RMBA comprende a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 41 partidos de la Provincia de Buenos Aires, según la delimitación propuesta por Kralich (1995). La Ciudad de Buenos Aires –sede del gobierno nacional– funciona de forma autónoma, mientras que los partidos se encuentran bajo la órbita de la Provincia. Se trata de la zona más densamente poblada del país. Según datos estimados, viven en ella unos 14 millones de personas, aproximadamente el 33% de la población nacional. En esta región –también en forma estimativa– se produce el 50% del PBI. Casi el 50% de su población es pobre, al igual que para el promedio del país.

una manifiesta situación de crisis emergiendo a fines del año 2001. Tal proceso y las características de la situación actual determinan la necesidad de encarar un estudio sobre los rasgos de los posibles componentes de la economía social, tal como son los emprendimientos productivos sociales.

En el apartado siguiente se reseñan las ideas centrales de las propuestas de economía social (en sus diferentes denominaciones), como propuesta alternativa de promoción socioeconómica. Se señalan algunos rasgos comunes entre las diversas corrientes existentes y varios otros sobre los que no existe acuerdo. Se hace especial hincapié en las condiciones que se plantean como necesarias para el posible desarrollo de ese sector y el rol de los emprendimientos productivos dentro de dicha propuesta.

Más adelante se presentan los resultados del estudio. Allí se intentó delinear los cambios experimentados por los emprendimientos productivos sociales en los dos años anteriores<sup>2</sup>, así como detectar qué factores habían resultado vitales para sostener su funcionamiento. Se retomó el trabajo con aquellos emprendimientos que seguían funcionando, habiendo atravesado la profunda crisis que vivió el país, y que continuaban cumpliendo su función social aun en dicho contexto. El objetivo era esta vez más amplio que en la encuesta anterior: caracterizar en forma general su funcionamiento actual y los cambios ocurridos en este período e identificar factores clave para la continuidad del funcionamiento. Se prestó especial atención a aquellos aspectos que la encuesta anterior mostraba como dificultades críticas, así como a elementos que el marco teórico de la economía social considera como necesarios para el desarrollo de estos emprendimientos (analizados seguidamente en “La propuesta de economía social”) con el objetivo de evaluar en qué medida y de qué forma dichos aspectos y elementos resultan o no centrales para ayudar al buen funcionamiento de los mismos.

En las entrevistas se abarcaron las dimensiones económicas, financieras, tecnológicas, organizacionales, jurídicas, políticas y culturales en que se desenvuelven dichos emprendimientos, así como su articulación en circuitos y redes. Un objetivo adicional de este estudio consistió en lograr una mirada que permitiera “captar” las potencialidades y recursos con que cuentan los emprendimientos para su desarrollo (y el de las redes y circuitos). En este sentido, el análisis intentó acercarse a la realidad de las experiencias existentes con una mirada

---

<sup>2</sup> El presente estudio retoma los casos de una encuesta realizada en el año 2001. Se trata de la Encuesta a Empresas Sociales, del Instituto del Conurbano-UNGS, Ministerio de Trabajo, cuyos resultados pueden consultarse en Abramovich et al. (2003).

amplia, abierta a encontrar cuestiones distintas a las planteadas por el marco teórico de la economía social, y con la capacidad de detectarlas y otorgarles el valor que tienen para los actores involucrados.

Para el estudio del funcionamiento y los cambios ocurridos, se realizó un agrupamiento en función de las características de los miembros de cada emprendimiento y el tipo de objetivo perseguido. En un principio, los “cruces” de los diversos aspectos estudiados con este agrupamiento no mostraban generalmente relaciones diferenciales significativas.

Una vez analizada la información relevada, e introduciendo la mirada sobre las potencialidades de los emprendimientos, se llegó a nuevos grupos con los que varios de los “cruces” se volvían significativos.

Quedó demarcado un grupo, el de los emprendimientos que parecen ser los que mayores potencialidades poseen para convertirse en actores impulsores de un sector de la economía social, con comportamientos más dinámicos, denominados “innovadores”; y otro, con los emprendimientos que no presentan dichas potencialidades, con comportamientos más inerciales, los “tradicionales”.

## **SITUACIÓN DE CONTEXTO Y LA NECESIDAD DE PENSAR EN PROPUESTAS ALTERNATIVAS**

La política económica implementada en Argentina en las últimas décadas ha tenido como resultado más visible un enorme crecimiento de la pobreza y la exclusión social, como principal consecuencia de la distribución regresiva del ingreso y el incremento del desempleo, la subocupación y la precarización del trabajo (Altimir y Beccaria, 1998; Federico-Sabaté, 2002).

La situación económica, social e institucional del país fue tornándose cada vez más crítica, lo que desembocó en la crisis financiera, el estallido social y la consiguiente crisis político-institucional de fines de 2001. Hacia diciembre de ese año, el país atravesaba el complejo emergente de una crisis que involucraba el deterioro político del gobierno de turno y la crisis de representatividad de los partidos políticos y sindicatos tradicionales, todo esto combinado con la agudización del proceso recesivo que se verificaba desde el año 1998. En un contexto de congelamiento de los depósitos bancarios que afectó a los pequeños y medianos ahorristas, y con una marcada caída de la capacidad de consumo general, se sucedieron las protestas de movimientos de trabajadores desocupados (piqueteros), las *puebladas* de trabajadores estatales en el interior del país y los saqueos a supermercados y comercios, a los que se sumaron las manifestaciones espontáneas de los sectores medios y medios-bajos urbanos (“cacerolazos”) (Catenazzi y Da Representação, s/f). Esta situación desembocó en masivas manifestaciones que condujeron a un recambio presidencial, en medio de una brutal represión, que

generó un período de altísima inestabilidad política, llegando a asumir cuatro presidentes provisionales en menos de 10 días.

A partir de esa crisis extrema, las ya de por sí duras condiciones de vida de la población tendieron a empeorar cada vez más. La tasa de desempleo continuó creciendo hasta llegar en el tercer trimestre de 2003<sup>3</sup> hasta los 16,3 puntos, que se convierten en 21,4 si no se contabilizan como ocupados a los perceptores del subsidio por desempleo Jefes y Jefes de Hogar Desocupados. Las tasas de pobreza e indigencia dieron un exorbitante salto, debido a la inflación provocada por la devaluación de la moneda, en el marco de un congelamiento casi general de los ingresos nominales. En octubre de 2001, el porcentaje de población bajo la línea de pobreza era del 35,4%, mientras que bajo la línea de indigencia se encontraba el 12,2%. En los cálculos realizados para marzo de 2002, estas mismas categorías saltan al 39,7 y 14,3%, respectivamente. En la medición para el segundo semestre<sup>4</sup> de 2003, la pobreza alcanza al 47,8% de la población (18,4 millones de personas) y la indigencia al 20,5 (7,8 millones) (INDEC, 2003; 2004).

Frente a tal situación, a nivel político, académico y técnico se debaten diversas estrategias para superarla y revertir sus consecuencias. En primer lugar, se acuerda en la necesidad de abandonar gradualmente las políticas sociales compensatorias, con la finalidad de reinsertar productivamente a los sectores afectados por la exclusión social. En el plano teórico, las propuestas más completas plantean una finalidad pluripropósito: no sólo enfrentar la pobreza, sino organizar un nuevo actor social existente pero que se encontraba desestructurado, disperso y desvalorizado. Y dotar a este actor de nueva identidad por la creatividad, el trabajo y su reconocimiento, superando la pasividad de la espera de soluciones asistenciales (Federico-Sabaté, 2003: 20).

En la concepción de la economía social, los emprendimientos productivos sociales tienen la siguiente función:

Ayudar a construir o reconstruir circuitos de producción y circulación de bienes y servicios, enriqueciendo el entramado social, sirviendo de punto de incorporación de los sectores marginales y excluidos, ampliando el acceso al trabajo, captando y potenciando las capacidades y energías sociales

3 El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) ha introducido modificaciones metodológicas en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) –convirtiéndola de una encuesta puntual en una encuesta continua–, por lo que los datos del año 2001 corresponden a una encuesta puntual y los de 2003 a una continua, no resultando estrictamente comparables. Aun así, muestran a grandes rasgos los cambios ocurridos.

4 La información disponible se presenta tomando períodos semestrales.

existentes, colaborando en la emergencia de nuevas fuerzas emprendedoras, facilitando la autonomía de las personas al producir promoción laboral autosustentable, mejorando la formación para el trabajo en equipo, produciendo lazos de solidaridad y cooperación (Federico-Sabaté, 2003: 24).

Esto contribuye a su vez a “generar ciudadanía” en las personas involucradas. Por lo tanto, dichos emprendimientos no se piensan simplemente como un instrumento de reducción de la pobreza, sino como un espacio generador de inclusión social a través del trabajo, en el marco de una propuesta de cambio civilizatorio.

Esta creciente preocupación desde distintos sectores se da en conjunción con la proliferación de nuevas experiencias que proponen soluciones parciales e improvisadas –pero originales– a los problemas de los excluidos.

## **LA ECONOMÍA SOCIAL Y SUS EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS**

### **LA PROPUESTA DE ECONOMÍA SOCIAL**

En los últimos años, se registra una importante y creciente producción teórica en este campo. Las distintas vertientes de la denominada economía social (Espínola Soriano de Souza Nunes, 2002; Zamagni, 2000), economía solidaria o de solidaridad (Singer, 2002; Mance, *s/f*; Valle, 2002; Gaiger, 2000; Razeto, 2002), economía del trabajo (Coraggio, 1991; 1999) o economía social y solidaria (Laville, 2002) presentan la posibilidad de generar inclusión social a través de la pertenencia a emprendimientos productivos sociales que recuperen las capacidades y habilidades productivas de las personas, a la vez que los constituyan en sujetos productivos y creativos, con creciente grado de autonomía y capacidad de trabajo en equipo a través de lazos de cooperación. En el presente artículo se rescata el término economía social, ya que es el que ha ganado aceptación entre los distintos autores, sin desconocer que las diferentes denominaciones (economía solidaria, social y solidaria, del trabajo) encierran, en parte, distintos significados.

Se reseñarán en primer lugar las convergencias (aunque con matices) entre los distintos autores que trabajan el tema, para luego señalar algunas divergencias que aparecen en sus planteos.

Los autores coinciden en la necesidad de creación de un sector de la economía social, orientado hacia la reproducción ampliada de la vida del conjunto de la sociedad (Coraggio, 2002b) y no a la acumulación de capital. Plantean “la centralidad del trabajo en la economía, poniéndose de este modo el hombre y su actividad por sobre las cosas y su valor monetario. El trabajo supera su condición subalterna y adquiere

autonomía, pudiéndose desplegar por su intermedio aquellas cualidades de creatividad y desarrollo personal que son inherentes a su especial dignidad humana” (Razeto, 2002: 7). Rescatan el rol que cumplen los emprendimientos productivos sociales en el desarrollo y consolidación de ese sector (Gaiger, 2000; 2004; Razeto, 2002) y valoran especialmente la posibilidad de realizar emprendimientos asociativos, así como redes económicas, políticas y culturales entre estos (Mance, s/f).

Describen a esta economía como:

Social en tanto produce sociedad y no sólo utilidades económicas, porque genera valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores o de sus comunidades –generalmente de base territorial, étnica, social o cultural– y no está orientada por la ganancia y la acumulación de capital sin límites. Además, porque vuelve a unir producción y reproducción, al producir para satisfacer de manera más directa y mejor las necesidades acordadas como legítimas por la misma sociedad (Coraggio, 2002b).

Respecto a esta cuestión, plantean como central la contribución a la democratización, sosteniendo:

En cuanto amplían socialmente el acceso al capital, en cuanto permiten a muchos participar en la gestión de empresas, y en cuanto generan ocupaciones estables no dependientes del capital, crean condiciones para la expansión democrática, no solamente en el ámbito específicamente económico, sino más en general, en todos los asuntos de carácter social y en los cuales interviene el estado [...] la economía solidaria se puede definir como el conjunto de actividades que contribuyen a la democratización de la economía a partir de compromisos asumidos por los ciudadanos (Laville, 2002: 136).

En general, la economía social no se plantea como una economía de y para los pobres, sino como una propuesta para todos los ciudadanos que además intenta asegurar la inclusión de los pobres y los excluidos. Resalta la necesidad de activar ya las capacidades de todos los ciudadanos excluidos del trabajo, y propiciar el desarrollo de lazos sociales vinculados a la satisfacción de una amplia variedad de necesidades materiales, sociales y la recuperación de los derechos (Coraggio, 1998).

A continuación, se destacan brevemente algunas divergencias que pueden encontrarse entre estos autores, que permiten ilustrar la diversidad de aportes que convergen en una propuesta común.

Para la creación y consolidación de un sector de la economía social, algunos autores apelan únicamente a la decisión y/o voluntad de las personas, aduciendo que “para una amplia faja de la población, construir una economía solidaria depende primordialmente de ella misma, de su disposición a aprender y experimentar, de su adhesión a los principios de solidaridad, de igualdad y de democracia y de su disposición a seguir estos principios en la vida cotidiana” (Singer, 2002: 112). En palabras de Mance (2001: 14), “todo depende de que cada persona que quiera adherir a este proyecto practique el consumo solidario, colaborando con la preservación de los ecosistemas, con la justicia social y con el ejercicio ético de la libertad de todas las personas, independientemente de su etnia o credo”.

Otros autores no plantean simplemente un “llamamiento” a adherir a valores solidarios, sino que esperan que la solidaridad sea percibida como la mejor manera de satisfacer las necesidades propias, y que a partir de dicha percepción las personas adhieran a este proyecto. Entienden que la asociación puede resultar clave porque “puede reducir los riesgos, puede potenciar la capacidad productiva y organizativa, y puede permitir alcanzar escalas y complejidades que la hagan competitiva en mercados donde sería imposible hacerlo individualmente” (Coraggio, 2002a: 150). El mismo autor sostiene:

No es suficiente confiar en el voluntarismo y en valores muy profundos que priorizan al otro sobre uno mismo, sino que hay que ver cómo juega el interés. O sea: hay que lograr que la gente esté interesada en resolver las necesidades de todos, no sólo ni fundamentalmente por un desprendimiento desinteresado, sino porque sus propias necesidades son colectivas (Coraggio, 2002a: 151).

Ciertos autores focalizan en un tipo de actividad o sector desde el cual piensan el desarrollo de la economía social. Laville (2002), por ejemplo, tiene una propuesta estructurada principalmente en torno a los “servicios de proximidad”<sup>5</sup>. Propone la creación de espacios públicos de proximidad, como espacios locales de diálogo que posibilitan la adecuación entre la oferta y la demanda para las necesidades identificadas como genuinas (Laville, 2002). “Así, la nueva economía social sitúa los servicios de proximidad no sólo en el campo de la salud y los servicios

---

5 Los servicios de proximidad pueden definirse como “prestaciones correspondientes a demandas individuales o colectivas surgidas de una proximidad que no sólo puede ser objetiva sino también subjetiva, es decir, referida a la dimensión relacional de cada prestación en cuestión” (Laville, 2002).



sociales [...] sino igualmente en el marco del desarrollo económico comunitario y del desarrollo local” (Lévesque y Mendell, 2003: 157).

Otros autores no hacen referencia a un sector económico (tipo de bienes o servicios), pero sí hay algunos que ponen el eje en los sectores excluidos como actores principales de la economía social. Para Mance (2001: 13), se trata de “una alternativa viable y concreta para los excluidos y marginalizados por el movimiento de globalización capitalista”. Razeto y otros sostienen que “son iniciativas que se desarrollan en los sectores populares, entre los pobres del campo y la ciudad” (Razeto et al., 1990: 12). También en el marco europeo se plantea el trabajo de inserción de “personas desaventajadas” como área de desarrollo prioritario de la economía social. Gran parte de los autores sólo la definen a partir de las prácticas y valores que la caracterizan, sin identificar sectores económicos ni actores sociales primordiales (Gaiger, 2000; Valle, 2002).

Algunas de las propuestas plantean al sector de la economía social como un sistema cerrado y autosuficiente.

Esta tendencia [a la diversificación] orienta el propio crecimiento de la red e implicará promover conversiones de procesos productivos buscando mejorar la *autopoiesis*, esto es, ampliar los márgenes en que la red se alimenta a sí misma, satisfaciendo sus propias necesidades en la misma medida en que genera un nuevo ciclo de demandas, teniendo en vista el buen vivir de todos y de cada uno en particular (Mance, 2001: 49).

No desconocen que puede resultar necesario realizar el consumo solidario con productos y servicios de la red y con otros productos y servicios provenientes del mercado capitalista “durante todo el proceso de transición a una economía postcapitalista”, con lo cual no niegan la relación con ese sector. La diferencia que se presenta con los autores que siguen consiste en que se coloca el eje en trabajar para la ampliación de la red solidaria, ya sea por la generación espontánea de nuevas células, por el encadenamiento productivo, por la fisión de una célula en varias para satisfacer una gran demanda o la conversión de empresas capitalistas en solidarias (Mance, 2001).

Otros autores hacen hincapié en la necesaria articulación y competencia que debe darse hoy con el sector de empresas capitalistas, argumentando que “dado que no rechaza totalmente el mundo moderno, sino que busca ser una alternativa de vida al interior del mismo, la economía solidaria no teje redes cerradas, pues quiere superar la sociedad de mercado a través del propio mercado” (Melo Lisboa, 2004a: 304). Destacan, entonces, “la importancia de establecer relaciones reguladas,

tanto con el sector de economía pública como con el sector de economía empresarial capitalista” (Coraggio, 1998: 87). Agregan:

[Dentro de los emprendimientos] se requiere apuntalar la competitividad de la producción, para lo cual resulta necesario establecer mecanismos de control de la calidad de esa producción, así como el orgullo por el producto del trabajo propio, la valoración de la creatividad, la vinculación honesta con el usuario, la búsqueda de los términos justos del intercambio y la valoración de la cooperación. Se necesita desarrollar sistemas de información, que permitan tomar correctamente las decisiones respecto de la actividad económica, así como de la inserción del emprendimiento en la comunidad y su articulación en diversas redes (Coraggio, 1998: 66).

Los autores no coinciden en cuál es el rol que debe jugar el estado. Se trata de una cuestión generalmente menos desarrollada que otras. Existe un cierto temor ante las posibles intervenciones del mismo:

El mayor reconocimiento institucional y apoyo a esos emprendimientos por parte de los poderes públicos, en muchas situaciones, implica su instrumentalización, interfiriendo, de ese modo, directamente sobre el grado de autonomía de la iniciativa, como así también, sobre la propia viabilidad de su proyecto en cuanto organización, que corre el riesgo de perder el sentido como acción pública ciudadana (França, 2001: 267).

Sin embargo, la mayoría de los autores entiende que debe buscarse una interacción.

En lugar de constituir un gueto, la economía social estaría en interfase tanto con el estado como con el mercado, de modo que exigiría reordenamientos significativos del uno como del otro (Lévesque, 2003: 246).

Múltiples posibilidades de partenariatado entre agentes de la sociedad y poderes públicos aparecen como posibles a través de este fenómeno [de empresas de autogestión], siempre atento a la perspectiva de preservación de la autonomía de los proyectos (França, 2001: 268).

Algunos proponen el desarrollo de una economía “plural”, que utilice los recursos del estado y realice una “hibridación de recursos” entre

la economía mercantil, en la cual la distribución de bienes y servicios es confiada prioritariamente al mercado, la economía no mercantil, en la cual dicha distribución es confiada principalmente al estado, y una economía no monetaria, en la cual la distribución es realizada vía reciprocidad y por la administración doméstica (Laville, 2001). En una postura más fuerte, algunos planteos sostienen:

Estos cambios no se pueden lograr sin la política, sin el estado [...] En algún lugar puede ser una organización social la que convoque y la que establezca otra agenda, pero creo que el estado es el principal responsable [...] Tiene que abrir un espacio público donde sea posible instalar una agenda de desarrollo integral e integrador (Coraggio, 2002a: 154-155).

Ciertas corrientes plantean al sector de la economía social como espacio desde el cual se cuestiona, desafía y busca superar al capitalismo.

La progresiva y compleja integración de esas diversas redes, colaborando solidariamente entre sí, colocó en el horizonte de las posibilidades concretas la realización planetaria de una nueva revolución capaz de subvertir la lógica capitalista de concentración de las riquezas y de exclusión social y diversas formas de dominación social en los campos de la política, de la economía y de la cultura [...] Esas redes de colaboración solidaria, actuando sobre las condiciones necesarias para el ejercicio de las libertades, pueden estratégicamente avanzar en la construcción de una nueva formación social, que se configure como una sociedad postcapitalista (Mance, 2004: 356-357).

[La economía solidaria] podrá ser lo que en sus comienzos fue concebida para ser: una alternativa superior al capitalismo [...] La economía solidaria fue concebida para ser una alternativa superior por proporcionar a las personas que la adoptan en cuanto productoras, proveedoras, consumidoras, etc., una vida mejor (Singer, 2002: 115).

Otros la entienden como un sector que cuestiona fuertemente las bases del sistema de acumulación capitalista, pero sin plantear la pretensión, al menos por el momento, de sustituirlo: “Se organizan actividades sobre otras bases diferentes dirigidas a desarrollar a partir de ellas un cuestionamiento de las prácticas dominantes y una presión para su regulación, incluyendo el llamamiento a los poderes públicos” (Laville, 2002: 146). En términos de Gaiger (2000), se trataría de un cambio en la “forma social

de producción” –entendida como la forma en que se organiza el trabajo en los emprendimientos–, pero no en el modo de producción.

Se presenta la posibilidad de formas de existencia individual y colectiva que escapan al sistema social capitalista, y con el cual confrontan; intentos cuya viabilidad y fuerza emancipadora podrán crear escenarios futuros de gran relevancia histórica; al mismo tiempo, esas experiencias actúan desde el presente, haciendo cada vez más incómoda y negociada la reproducción hegemónica del capitalismo (Gaiger, 2004: 236).

Como crítica a ambos grupos, puede tomarse la postura de Caillé (2003), que sostiene que “la economía solidaria no puede ser un sistema económico. En su lugar, puede ser un sistema político que induce efectos económicos”<sup>6</sup>.

Como se observa, pueden encontrarse divergencias entre los autores respecto de las motivaciones que llevarían a las personas a participar de experiencias de la economía social, el grado y tipo de vinculaciones y articulaciones que creen deberían entablar estas experiencias con el mercado capitalista y con el estado, y el alcance –en términos de transformación social– que consideran que puede lograr la economía social en distintos plazos. Por otra parte, puede notarse una diferencia respecto de la especificación o no del sector prioritario en el que debe desarrollarse esta propuesta, y de los grupos de personas a las que involucra.

Volviendo a las coincidencias, existe un amplio consenso sobre las condiciones para el desarrollo de este sector, que no son pocas ni fáciles. “Para desarrollarse, este modelo necesita de un contexto favorable y condiciones específicas de sostén. Con este fin, las empresas de la economía social deben ser sostenidas y conectarse entre sí” (Lévesque, 2003: 246).

Si bien el fundamento de la economía social es, sin duda, el trabajo y el conocimiento encarnado en los trabajadores y sus sistemas de organización, la base material de la economía exige contar con medios de producción, crédito, tener sus propios mercados o competir en los mercados del capital (Coraggio, 1998; Valle, 2002).

Los autores plantean que los emprendimientos de este sector deben reservar una parte de sus resultados económicos para reinvertir en sí mismos o su entorno, ya que su confrontación o competencia con el sistema de empresas capitalistas –en los mercados, en el territorio, en el estado, en la sociedad– plantean como necesidad una estrategia para

---

<sup>6</sup> Traducción parcial provista por José Luis Coraggio, a quien agradezco.

agrandar continuamente el campo de la economía social, “ampliando el espacio en que pueden actuar íntegramente con arreglo a los valores sostenidos” (Coraggio, 1998: 65).

Se necesita contar con suficiente tiempo para desarrollar otras estructuras e instituciones económicas que le permitan superar su estado fragmentario y conformar, de esta manera, un subsistema, orgánicamente integrado pero abierto a las relaciones con la economía del capital y la economía pública (Coraggio, 1998: 65).

Al mismo tiempo, tales emprendimientos deben mantenerse actualizados tecnológicamente y buscar realizar innovaciones.

Singer (2002) considera que la competencia con los emprendimientos capitalistas desafía a las unidades económicas solidarias a superarlos, estimulándolas a actualizarse tecnológicamente, a mejorar la calidad y a constituirse en tanto modo de producción de hecho superior (Melo Lisboa, 2004a: 302).

Argumentan que se precisan, asimismo, reformas jurídicas que desarrollen normas que contemplen la existencia de este sector, para gradualmente otorgarle facilidades y beneficios para su crecimiento y consolidación (Cassano, 2003). Adicionalmente, resultan necesarias reformas estructurales en los sistemas fiscales regresivos y el control participativo de los recursos. No desconocen que para ello debería producirse un profundo cambio en la cultura política (Coraggio, 2002a).

Además, para que estas nuevas estructuras jurídicas y económicas no sean subsumidas por la lógica del capital y del poder político a él asociado, resultará necesario emprender una profunda transformación cultural, de los valores sobre la buena vida, la justicia, el trabajo, la democracia y los límites de la legitimidad en el ejercicio del poder.

Si bien se admite que es preciso cobrar autonomía desde la misma base económica de la sociedad, a la vez se plantea la necesidad de incidir crecientemente en la encarnación de sus valores en el seno de la administración pública y el sistema político. Las formas de gestión participativa a nivel local, la creación de foros participativos para definir políticas sectoriales, las instituciones del presupuesto participativo o de la planificación estratégica participativa, así como la organización de frentes de acción colectiva para modificar las políticas del estado a favor de regular la economía y los mercados capitalistas, de fomentar –incluso normativamente– la economía social y practicar en general la democracia participativa, son recursos que, según los autores, forman parte fundamental

de una economía social que no se plantea como apolítica sino como pro democracia participativa (Coraggio, 1998; 2002b).

### **EL TIPO DE EXPERIENCIAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL**

En una gran cantidad de estudios europeos aparece una definición sobre las experiencias componentes de la economía social, que es tomada de la planteada por el Consejo Walón de Economía Social (CWES) en 1990. Allí se formuló la siguiente definición:

La economía social está compuesta por actividades económicas ejercidas por sociedades, principalmente cooperativas, mutualidades y asociaciones, cuya ética se traduce en los siguientes principios: finalidad de servicio a los miembros o a la colectividad, más que de beneficio; autonomía de gestión; procesos de decisión democrática; primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de beneficios (Defourny, 2003: 90).

Como puede observarse, dicha descripción posee un doble sentido: por un lado, jurídico, relacionado con las formas legales que adoptan las experiencias; por otro, normativo, vinculado con los objetivos, la forma de organización y los valores que guían el comportamiento de las mismas.

Entre los autores latinoamericanos no se ha consensuado aún una definición única. El tipo de definición que aparece tiene un fuerte sentido normativo (propositivo). La manera de identificar qué emprendimientos son parte de la economía social está relacionada con los objetivos, las prácticas y los valores que sostienen sus actividades. Desde el marco teórico, se plantea que sus objetivos son los de reproducción de la vida de sus miembros (y no de acumulación de capital), que trabajan con una gestión democrática y que se rigen por los valores de solidaridad y confianza. Según afirma Gaiger (2000: 177):

Combinan la búsqueda de la eficiencia y la viabilidad con el mejoramiento de los principios cooperativos y democráticos; combinan, por otro lado, su autonomía de gestión con una actitud de responsabilidad y de involucramiento social; por último, conjugan la obtención de resultados económicos con otros resultados, en el plano de la educación, de la calificación profesional, de la cultura y así siguiendo.

Los emprendimientos analizados en este estudio se encuadran en estas definiciones amplias y aún inacabadas de la economía social. En la encuesta realizada en 2001 se seleccionaron los siguientes emprendimientos:

- Aquellos que teniendo como razón de ser el cumplimiento de objetivos sociales, daban respuesta a necesidades concretas de sectores vulnerables de la población.
- Los que producían bienes o servicios destinados al mercado con el objetivo de lograr su autosostenimiento.
- Los que incluían algunos de los siguientes rasgos: asignaban los beneficios económicos obtenidos en función de la consecución de los fines sociales; adoptaban un modelo democrático y participativo en su gestión y toma de decisiones; se vinculaban con la comunidad local, comprometiéndose en su desarrollo.

Las respuestas brindadas en aquella oportunidad ante la pregunta acerca de los motivos por los que habían decidido realizar una actividad productiva fueron, entre otras: facilitar la inserción social por el trabajo; generar trabajo dentro de un grupo; o resolver problemas de la comunidad (que exceden la falta de trabajo). Al analizarlas, es posible encontrar un rasgo que refuerza la inclusión de estos emprendimientos en el conjunto de los emprendimientos productivos sociales.

## **LOS EMPRENDIMIENTOS ESTUDIADOS CARACTERIZACIÓN Y DIFERENCIAS BÁSICAS**

Los emprendimientos estudiados corresponden a experiencias de distinto tipo, en lo que hace a su forma jurídica, la población a la que involucran, la existencia o no de promotores, el tipo de producto o servicio que ofrecen y los objetivos específicos que persiguen.

Existe una fuerte diferencia que permite efectuar un primer agrupamiento en función de las particularidades de las personas que componen los emprendimientos. Tal diferencia se asocia con los objetivos que declaran perseguir: están aquellos que buscan “la integración social a través del trabajo” (8 casos) y que son grupos en los que puede realizarse una distinción entre promotores y “grupos vulnerables”<sup>7</sup>. Por otra parte, aquellos que buscan “generar trabajo al interior de un grupo” (7 casos), conformados por grupos relativamente homogéneos. Existe un tercer grupo que abarca a 4 emprendimientos cuyo objetivo

---

<sup>7</sup> En este trabajo se utiliza la noción de “población vulnerable” para hacer referencia específicamente a niños y jóvenes en riesgo, enfermos psiquiátricos o personas con discapacidad biofísica. Ello permite diferenciarlos al interior del emprendimiento de los llamados “promotores”, que son aquellos que los movilizan/organizan para la actividad productiva. Sin existir una vulnerabilidad como la señalada, también pueden diferenciarse dos grupos (promotores/receptores) en algunos casos en los que el emprendimiento es realizado por personas de sectores medios y tiene como destinatarios de la producción a grupos de sectores bajos.

principal es “la resolución de problemas de la sociedad (distintos a la falta de trabajo)”. Entre estos últimos casos, pueden diferenciarse sectores medios de sectores bajos, siendo estos últimos los receptores del servicio en 3 casos y vendedores del producto en el otro.

Dentro del primer grupo se encuentran aquellos que trabajan con jóvenes en riesgo y/o discapacitados de diverso tipo. Si bien generalmente se busca para los miembros la obtención de un ingreso que funciona como “complementario o adicional” (no se trata de un ingreso que les permita sostenerse), prima el objetivo del trabajo como forma de integración social. En todos estos emprendimientos existen grupos promotores.

- Cuatro son talleres protegidos de producción, que funcionan en la órbita de organizaciones que detentan la figura de fundación o asociación civil. Los talleres protegidos trabajan con personas con discapacidad biofísica. Los miembros de la organización impulsora o personas contratadas por ella son los técnicos que organizan la producción. Uno de estos talleres forma parte de un acuerdo de colaboración empresaria, y la persona que fue entrevistada es miembro de dicho acuerdo y no del taller protegido. La producción que lleva a cabo este consorcio es de pieles de chinchilla. Los otros tres talleres protegidos realizan servicios a terceros, y además cada uno de ellos elabora otros productos: flores y plantas, escobas y velas, bolsas y reciclado de polietileno. En dos de ellos hay 3 coordinadores, en otro, 4 y en otro, 5. En dos hay 25 operarios, en otro taller, 20 y en otro, 60.
- En dos casos se trata de cooperativas conformadas por jóvenes en riesgo, y la persona entrevistada fue un miembro del grupo impulsor. Una de ellas, integrada por 23 personas (incluyendo a los coordinadores), elabora pan y productos de panadería. La otra fabrica juguetes de madera y está integrada por 10 miembros.
- Hay un hogar para niños que ha organizado una gran cantidad de actividades productivas, la mayor parte de las cuales hoy es destinada al consumo del propio hogar. Se encuentran poniendo en marcha un proyecto de elaboración de derivados de leche de cabra que está pensado específicamente como producción para el mercado. Utilizan la figura de asociación civil. Si bien puede hacerse una distinción entre población vulnerable (chicos que estaban en la calle) y grupos promotores, estos últimos viven también en el hogar, compartiendo las actuales condiciones de vida de los chicos. Los promotores y chicos involucrados en las actividades productivas suman 25.



- Puede incluirse también en este grupo a un centro de día para enfermos psiquiátricos que produce alimentos para la venta. Trabajan sin personería jurídica. El equipo del centro de día (3 personas) organiza la producción, que es elaborada y vendida por los 15 “usuarios” (la forma en que es denominada la población con la que trabajan).

El segundo grupo incluye emprendimientos que nuclean a adultos sin otra problemática especial que la de la (posible) falta de empleo. Buscan para sus miembros la generación de un ingreso de un nivel que les permita mantenerse.

- Seis son cooperativas compuestas por grupos homogéneos. Se trata de una cooperativa gráfica (41 socios), una de colocación de pisos y alfombras (15), una de fletes (10), una de recicladores de basura (27) y dos de educación (un colegio, con 15 socios y 60 empleados, y un instituto de apoyo con 15 socios).
- Una es una remisería llevada adelante por desocupados que pueden considerarse como pertenecientes a sectores medios (todos poseen formación secundaria completa y han tenido previamente trabajos bien remunerados). Teniendo en cuenta a los remiseros y las personas que trabajan en la oficina, alcanzan un total de 24. Se trata de una experiencia que originalmente fue impulsada por un grupo promotor, pero que hoy funciona autónomamente. No posee personería jurídica.

Dentro de los emprendimientos del tercer grupo se encuentran dos en los cuales la distinción entre sectores medios y sectores bajos se corresponde con la separación entre los miembros del emprendimiento y la población destinataria de la producción. En el tercero, parece más difícil trazar esta distinción, ya que tanto los receptores como quienes brindan el servicio pertenecen a sectores bajos. En el cuarto aparece nuevamente la distinción entre sectores medios y bajos, pero estos últimos se incorporan como vendedores.

- Los dos primeros utilizan la figura de asociación civil. Uno es una organización que otorga microcréditos, conformada actualmente por 19 personas. Tiene 300 prestatarios activos. Cabe aclarar que ha estado incorporando crecientemente a personas que antes eran prestatarios (o hijos de prestatarios) como “agentes de crédito”, esto es, como trabajadores de la organización. El otro está integrado por 8 miembros y brinda servicios y talleres comunicacionales. Estiman que participan de sus actividades aproximadamente 150 personas por año.

- El tercer emprendimiento es una mutual que provee servicios de transporte público entre sus asociados. Son 24 los trabajadores de la mutual y 60 los choferes de los colectivos.
- Por último, un emprendimiento trabaja con personas sin techo. Es una asociación civil y ha adoptado adicionalmente la denominación de empresa social, que es utilizada para la actividad productiva, intentando reservar la figura de la asociación civil para los servicios sociales que prestan. Entre ambas actividades, están involucradas 25 personas. Se trata de una revista que es distribuida por personas “de la calle”, que a la vez reciben los servicios sociales. En este momento, tienen aproximadamente 300 vendedores activos. Cabe aclarar que, aunque resulta más adecuado ubicarlo en este grupo –dado que no puede hablarse estrictamente de población vulnerable–, también tienen como objetivo el de la inserción social a través del trabajo.

Según la forma jurídica que adoptan y en función de la existencia (o no) de promotores, puede agrupárselos del siguiente modo.

**Cuadro 1**  
Emprendimientos según forma jurídica y existencia o no de promotores

<b>Personería jurídica</b>	<b>Emprendimientos</b>	<b>Con grupos promotores</b>
<b>Cooperativa</b>	8	2
<b>Asociación civil</b>	4	4
<b>Taller protegido</b>	4	4
<b>Mutual</b>	1	0
<b>No posee</b>	2	1
<b>Total</b>	19	9

Fuente: Elaboración propia en base al estudio de emprendimientos productivos sociales, septiembre-noviembre de 2003.

## **PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO<sup>8</sup>**

Una primera tarea consistió en identificar qué emprendimientos seguían cumpliendo su función social satisfactoriamente. Es decir, sujetos a las prácticas que antes encarnaban. Se analizaron, entonces, los principales cambios experimentados por los emprendimientos, las percepciones de los entrevistados sobre los mismos y la evalua-

<sup>8</sup> Una primera versión de este artículo, que contiene un detalle más pormenorizado de los resultados del estudio, se encuentra disponible en la Biblioteca de la Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria (RILESS) en <www.riless.ungs.edu.ar>.

ción general que hacían del funcionamiento del emprendimiento (en relación con la evaluación que formulaban en 2001). Adicionalmente, se evaluaron las causas por las que habían desvinculado personas en los casos en que lo habían hecho, el sentido y la magnitud de las variaciones en los ingresos de los miembros, y el carácter de las modificaciones en los procesos de toma de decisiones. De esta manera, se apuntó a combinar la evaluación subjetiva de los miembros con indicadores que permitieran detectar si seguían cumpliendo su función social.

Analizando los cambios ocurridos en los emprendimientos entrevistados, no se observó que alguno se haya visto empujado a modificar drásticamente su forma de funcionamiento o sus objetivos a causa de la crisis.

Por otra parte, un solo entrevistado consideraba que ser miembro de su emprendimiento no acarrea ningún beneficio más allá de la obtención de un ingreso; mientras que los otros 18 enumeraron otros tipos de beneficios. Realizaron menciones a la contención que genera el ser parte de un grupo, el buen clima de trabajo en los mismos, la capacitación que se obtiene en esta tarea y la posibilidad de desarrollo personal y vocacional. Se aludió a un trabajo “menos estresante”; en un caso, por las buenas relaciones entre los miembros; en otro, por no tener temor de perder el empleo. Se valoró la posibilidad de contar con medios de producción propios y de participar en la toma de decisiones. El beneficio más mencionado fue la posibilidad de trabajar, integrarse y dignificarse a través del trabajo.

Considerando tales datos, se confirmó que se trataba de experiencias de la economía social interesantes de estudiar con el propósito de analizar qué factores contribuyen a la posibilidad de su funcionamiento.

A continuación se presentan los resultados de las entrevistas, describiendo sucesivamente: los aspectos del desempeño económico y financiero; los de organización interna; las vinculaciones externas; las dificultades, fortalezas y estrategias; y, por último, las potencialidades de estos emprendimientos para el desarrollo de la economía social.

### ***ASPECTOS DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO Y FINANCIERO***

En este ítem se analizaron los cambios en la producción de los emprendimientos estudiados y sus motivos, como así también las variaciones en las ventas y sus causas. Se consideró la percepción sobre la razón por la cual los clientes eligen sus productos, como forma de evaluar en qué factores se basa la inserción de los emprendimientos en el mercado. Adicionalmente, se caracterizaron los mercados en

los que se desenvuelven. Se analizó quiénes logran autofinanciarse y en qué casos ello implica la permanente recepción de subsidios. Se compararon los intentos de conseguir crédito con los de dos años atrás, y se estudiaron las razones por las que consideran que no los obtienen o por las que ni siquiera intentan conseguirlos. Se examinó el nivel de utilización de maquinaria y la antigüedad de la misma y las incorporaciones tecnológicas realizadas. Se tuvo también en cuenta la realización de capacitaciones, para evaluar en qué medida procuran actualizar los conocimientos y capacidades de los miembros, cómo acceden a las mismas y la utilidad que encuentran al realizarlas.

A modo de breve síntesis, se observó que, si bien se sintieron (en algunos casos muy fuertemente) los efectos económicos de la crisis, en términos generales los emprendimientos no se encuentran en peores condiciones que antes de esta. La gran cantidad de emprendimientos que han incorporado nuevos bienes o servicios habla de una flexibilidad que ayuda a mantener o mejorar su funcionamiento. Puede notarse además una búsqueda de aprendizaje y crecimiento en la realización de capacitaciones e incorporaciones tecnológicas. En este desempeño económico y financiero, aparecían también como factores importantes la calidad de los productos y la calidad humana en la venta de los mismos. A ello se suma, por un lado, la posibilidad de algunos emprendimientos de captar nichos de mercado. Por otro, para muchos se vuelve importante la oportunidad de acceder a subsidios, ya sea regular o esporádicamente.

Tal situación muestra que algunas de las condiciones que los autores de la economía social plantean como necesarias para el desarrollo de este sector aparecen en estos emprendimientos: el mantenerse actualizados tecnológicamente o cierto apoyo con recursos del estado y de otras instituciones, entre otros.

Resulta muy interesante el análisis de las causas por las que 10 emprendimientos han incorporado nuevos bienes o servicios a su producción. La mitad lo hizo por motivos que podrían llamarse “económicos”, mientras que la otra mitad argumenta razones “sociales”. Dentro de este segundo grupo, 4 lo hicieron porque identificaron una necesidad de la comunidad en ese sentido. Se trata de una farmacia mutual, la realización de talleres de género en un barrio carenciado, la elaboración de viandas nutritivas y económicas y una red de apoyo escolar gratuita. Dentro de estos 4, hay uno que buscó la satisfacción de la necesidad de la comunidad como forma de renovar la tarea y agregar complejidad a la misma, en función de los objetivos de capacitación para los miembros. Un quinto emprendimiento presenta un argumento similar, comentando que van

ampliando las actividades que realizan para cumplir su fin, ya que van cambiando las características de los chicos con los que trabajan. La capacitación permanente y el trabajo forman parte fundamental de su tarea.

### ***ASPECTOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNA***

En este ítem se analizaron las características de la organización interna de los emprendimientos, describiendo sus procesos de toma de decisiones y la organización de la actividad productiva, así como algunas percepciones acerca de la forma en que se conjugan la realización de una actividad productiva con la de actividades sociales. Se tuvo en cuenta la situación respecto de la formalización o no de la cuestión legal, y las modificaciones sobre estas situaciones en el lapso de estos dos años, analizando también la existencia de dificultades legales en la forma de vinculación de los miembros con el emprendimiento.

Debido a la particularidad de cada emprendimiento, resulta difícil hablar de los principales cambios en la organización interna en forma general. Sin embargo, pueden mencionarse algunos elementos interesantes sobre esta cuestión. La aparición de nuevas figuras jurídicas más adecuadas a la realidad de los emprendimientos productivos sociales es uno de ellos, y –aunque no directamente– incide en la forma de organización. Si bien es todavía muy incipiente, se orienta en el sentido de lo planteado por los autores de la economía social respecto de la necesidad de reformas jurídicas. La incorporación de instancias más amplias en la toma de decisiones (involucrando a otros actores vinculados de diversa forma al emprendimiento) es otra. También esta es una condición que se plantea como necesaria: la vinculación activa con el entorno. Por último, se destaca que en algunos casos ha debido efectuarse una separación hacia otra instancia de organización de ciertas tareas específicamente sociales.

Respecto de los factores clave en este aspecto del funcionamiento, sí pueden detectarse algunos rasgos generales. Entre ellos se destacan: el reconocimiento y aceptación activa de la complejidad de las situaciones sociales con las que se enfrentan; el diseño y distribución de las tareas y actividades con el objetivo de responder a las necesidades de cada operario, en aquellos con “población vulnerable”; el intento de que todos los miembros participen en la toma de decisiones, que resulta central en varios de los emprendimientos, aun en aquellos en los que existe una distinción entre promotores y “población vulnerable”. Estos aspectos revelan la conformación de espacios de práctica de la democracia y la participación, que –según

sostiene la propuesta de economía social– contribuirían a la democratización de la economía.

En lo que se refiere a la organización de su actividad productiva, en general estos emprendimientos no presentan grandes diferencias con empresas de otro tipo (no sociales). Sin embargo, en algunos sí puede notarse una fuerte distinción, ya que las actividades están diseñadas y distribuidas en función de las capacidades y necesidades puntuales de cada operario o usuario. Por otra parte, realizan un esfuerzo para que se produzca la rotación de tareas entre estos, promoviendo un mayor estímulo.

Resultó también interesante el análisis de la forma en que logran conjugar la realización de una actividad productiva con la realización de actividades sociales y la atención de situaciones sociales complejas. Se observó que, si bien cuentan con un objetivo social de integración por el trabajo y buscan tener propuestas integrales, los emprendimientos reconocen que no pueden abarcar toda la problemática social de sus miembros con una misma estructura organizativa y apelan a otras instituciones, a sus redes o al estado.

#### **VINCULACIONES EXTERNAS**

En este ítem se analizaron los vínculos de los emprendimientos con otros actores de la comunidad local y la pertenencia o no a redes, evaluando los tipos de redes de las que forman parte, los objetivos que declaran perseguir con dicha participación y las percepciones acerca de las dificultades que la pertenencia a dichas redes les generan. También se consideraron, en función de los criterios por los que los emprendimientos deciden a quién comprar, las experiencias que han tenido y la posibilidad de conformación de circuitos de producción entre emprendimientos de la economía social.

Se analizaron en particular las articulaciones que los emprendimientos establecen con diversos organismos en los tres niveles del estado<sup>9</sup>. Sólo 2 emprendimientos no tienen vínculos con otros actores de la comunidad: la cooperativa de fletes y el emprendimiento que trabaja con enfermos psiquiátricos. En el siguiente cuadro pueden observarse los actores mencionados como vínculos por los otros 17 emprendimientos.

---

<sup>9</sup> No se tuvieron en cuenta todas las vinculaciones que existen con el estado en general, ni sus percepciones sobre el mismo, sino el tipo de articulaciones que los emprendimientos entablan en relación con su actividad. Se entiende que son dichas articulaciones las que influirán directamente en la forma en que la economía social ayude a generar un reordenamiento significativo del estado (ver en “La propuesta de economía social” el punto sobre el rol del estado).

**Cuadro 2**  
Actores con los que se vinculan los emprendimientos\*

<b>Actor</b>	<b>Menciones</b>	<b>Motivo del contacto</b>
<b>Organizaciones de la sociedad civil</b>	8	Trabajo conjunto en el territorio
<b>Universidades</b>	8	Apoyo, capacitación y trabajo conjunto
<b>Emprendimientos del mismo tipo</b>	6	Intercambio de experiencias y fortalecimiento
<b>Otros**</b>	6	Varios
<b>Total</b>	28	

Fuente: Elaboración propia en base al estudio de emprendimientos productivos sociales, septiembre-noviembre de 2003.

\* Respuesta múltiple.

\*\* Se mencionan: el PAMI (Programa de Atención Médica Integral, centro del accionar del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionado, que en sus primeros años funcionó sólo para los afiliados domiciliados en la Ciudad de Buenos Aires) y una escuela especial, con quienes una de las cooperativas de jóvenes está intentando articular proyectos conjuntos; la revista *Lazos Cooperativos*, que es evaluada por dos emprendimientos como “un espacio de relaciones sociales y para estar informado”; la comunidad judía y sus organizaciones, en las que el emprendimiento de remises tiene su principal referencia; el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER).

Entre estos 17 emprendimientos, 10 pertenecen a alguna red. Cuatro de estas redes han sido conformadas a partir de la convocatoria de un actor externo: la red de escuelas privadas y la red de talleres protegidos, en la que participan 3 de los entrevistados. En el caso de la escuela, consideran que “es muy positivo cooperar en vez de competir”.

Entre las 6 redes “autoconvocadas”, puede hacerse una distinción en dos tipos: “sectoriales” (red de cooperativas de cartoneros, red de organizaciones de microcrédito, movimiento de empresas recuperadas, red de empresas sociales) y “territoriales”. En las primeras, los objetivos perseguidos (y en muchos casos alcanzados) incluyen: compartir información y socializar conocimientos y experiencias; realizar demandas y reivindicar posicionamientos; y desarrollar formas solidarias de ayuda mutua y cooperación<sup>10</sup>. En las segundas, la actuación en red es constitutiva de su propio surgimiento e identidad, y el objetivo perseguido es fundamentalmente la realización de demandas y reivindicación de posicionamientos. Se observa que las redes –principalmente aquellas autoconvocadas–, a pesar de acarrear dificultades, permiten generar recursos de diverso tipo que facilitan el desarrollo de los emprendimientos.

<sup>10</sup> Mencionan las siguientes acciones concretas a través de las cuales se acercan al logro de tales objetivos: transmisión de experiencias y colaboración con otras organizaciones; intercambio de información; designación de voceros y constitución de ámbitos de referencia; búsqueda de promoción de legislación; desarrollo de estrategias comerciales conjuntas; y pedido de créditos o subsidios en forma conjunta.

Considerando las articulaciones con el estado, son 13 los emprendimientos que las poseen, y la gran mayoría ya las tenía previamente.

Reagrupando todas las articulaciones que menciona cada uno de los emprendimientos por nivel del estado y tipo de vínculo, se llega a la información resumida en el Cuadro 3.

**Cuadro 3**

Nivel del estado con el que articulan los emprendimientos, según tipo de articulación\*

Nivel del estado	Tipo de articulación (menciones)
<b>Nacional: 9</b>	Reciben fondos: 4
	Formal: 3
	Trabajo conjunto**: 2
<b>Provincial: 2</b>	Reciben fondos: 1
	Trabajo conjunto: 1
<b>Municipal y GCBA: 12</b>	Reciben fondos: 4
	Formal: 1
	Trabajo conjunto: 7
<b>Total</b>	23

Fuente: Elaboración propia en base al estudio de emprendimientos productivos sociales, septiembre-noviembre de 2003.

\* Respuesta múltiple.

\*\* Incluye, entre otras, las actividades de asesoramiento y capacitación por parte del estado.

Como puede observarse, con el nivel más alto del estado hay un porcentaje mayor de vinculaciones formales y, por el contrario, es en el nivel local donde existe más articulación y trabajo conjunto.

En cuanto a la calidad y tipo de vinculaciones externas de los emprendimientos, no se observan grandes cambios en estos dos años, más allá de algunas nuevas vinculaciones con el estado. Sin embargo, puede apreciarse que las articulaciones con otros actores de la comunidad (en especial a través de redes autoconvocadas) resultan un factor central para su funcionamiento, así como algunas de las articulaciones que entablan con el estado. Se comprueba que este factor, que es señalado por los autores de la economía social como uno de los principales para posibilitar su desarrollo, es valorado por los propios actores de esa manera. Las entrevistas mostraron que se perciben muchos beneficios respecto de ambas vinculaciones.

En cuanto a la posibilidad del desarrollo de circuitos de producción conformados por emprendimientos de la economía social, son pocos los casos en los que aparece una clara intención de comprar y



vender preferentemente a estos emprendimientos, más allá de que, dado el incipiente desarrollo de este sector, son muy pocos los productos que podrían adquirirse dentro del mismo.

### ***DIFICULTADES, FORTALEZAS, ESTRATEGIAS***

En ambos trabajos (la encuesta de 2001 y el estudio de 2003), se indagó respecto de las dificultades generales que enfrentan los emprendimientos, así como sobre cuál es considerado el problema principal. En esta sección se presenta el análisis de las variaciones en la percepción de sus problemas, intentando diferenciar los casos en que los problemas fueron solucionados de aquellos en los que simplemente alguna cuestión dejó de percibirse como problema. Ello se complementa con el análisis de las estrategias desarrolladas para enfrentar dichas dificultades, así como de las fortalezas que los entrevistados declararon que los emprendimientos poseen para la puesta en marcha de tales estrategias.

Puede decirse que se observa una variación en aquellas cuestiones que son percibidas como problemas centrales: los problemas económicos y financieros son principales en menos casos (aunque continúan siendo el tipo de problemas más importante). Sin embargo, en aquellos casos en los que persisten los mismos problemas centrales, estos aparecen con mayor fuerza. Por otra parte, aumenta significativamente la cantidad de emprendimientos que perciben como principal problema cuestiones propias de su funcionamiento. Ello muestra, por un lado, los efectos económicos de la crisis y, por otro, una cierta consolidación de algunos emprendimientos en los que, resueltas de diversas maneras ciertas trabas externas, aparecen las falencias internas.

Se destacan las cuestiones que los emprendimientos mencionan como estrategias y fortalezas. Como estrategias para enfrentar los problemas, surgen principalmente la búsqueda de nuevos contactos o articulación en red, el trabajo y la reflexión grupal. Las fortalezas están relacionadas con los integrantes del grupo y los vínculos de apoyo, confianza y contención que se generan, o con mejoras en el funcionamiento del grupo o de los miembros. Todos estos factores podrían pensarse como tendiendo a la transformación cultural (superadora del individualismo reinante) que la propuesta de la economía social plantea como necesaria.

En un sentido más propositivo, se analizaron las alternativas que los entrevistados consideran que deberían promoverse para solucionar sus problemas, comparándolas con las respuestas brindadas ante la misma pregunta en la encuesta de 2001. Es posible observar que, tanto dos años atrás como ahora, se considera principalmente al estado como el actor con la capacidad de promover alternativas que generen condiciones para el funcionamiento. A este se le pide la modificación de las

leyes y marcos jurídicos, pero principalmente el acompañamiento y la promoción. Aquellas respuestas que aludían al propio emprendimiento o a otros proponían “mejorar el entramado social y enredarse con otras iniciativas, tener una estrategia de densificación social”, “reforzar el espíritu cooperativo” y “buscar alternativas de intercambio para ventas”.

### ***POTENCIALIDADES PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SOCIAL***

Las fortalezas y estrategias mencionadas anteriormente sólo pueden entenderse cabalmente a la luz de las características particulares de cada emprendimiento y su desarrollo específico en estos años. Por tal razón, en esta última parte del trabajo se detalla brevemente el análisis general de los cambios experimentados por cada uno de los emprendimientos, contrastando el factor que ellos consideran central para mantenerse funcionando (o mejorar su funcionamiento) con otros factores que en el relato de su experiencia aparecen como tales.

Para ello, partiendo de la información analizada hasta aquí y presentando algunas hipótesis adicionales, se realiza un reagrupamiento de los emprendimientos. En particular, se analiza la potencialidad de cada uno para participar como sujeto activo en la construcción de un sector de la economía social, evaluando en qué medida presentan comportamientos innovadores en su funcionamiento interno y sus vínculos externos. Estos comportamientos estarían reflejando ciertas características que la propuesta de economía social plantea que los emprendimientos deben tener. A saber, la recuperación de capacidades y habilidades productivas de las personas, constituyéndolas en sujetos productivos y creativos y con creciente grado de autonomía y capacidad de trabajo en equipo a través de lazos de cooperación; la contribución a la democratización; la búsqueda de ampliación del campo de la economía social; y la participación en instancias de organización colectiva (redes). A partir de este nuevo agrupamiento, es posible observar que algunos de los aspectos analizados en el presente trabajo son rasgos compartidos por los emprendimientos que conforman los nuevos grupos, denominados “tradicional” e “innovador”.

### ***EMPRENDIMIENTOS “TRADICIONALES”***

Un primer grupo podría considerarse como de la “economía social tradicional”, esto es, del cooperativismo y las instituciones de ayuda social típicas. Se trata de 3 cooperativas y 3 talleres protegidos que presentan un comportamiento “inercial”, sin mostrar cambios significativos en estos dos años. Por otra parte, no tienen vinculaciones con el estado más que formales, como así tampoco con otros actores de la comunidad<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Los talleres protegidos participan de una red, que no es percibida como un espacio que genere ventajas ni posibilidades adicionales.

En el caso de las cooperativas, el factor considerado central para mantenerse funcionando tiene que ver con la unión y fuerza del grupo. En el caso de los talleres protegidos, se rescata como factor central la fortaleza de las personas que los conducen. Tal como fue mencionado anteriormente, es posible considerar que es muy fuerte el peso de la inercia en la forma de funcionamiento, como uno de los factores que garantizan la continuidad del mismo. Con esto no se pretende quitar validez a las tareas que realizan, sino simplemente reflexionar acerca de la posibilidad de que constituyan emprendimientos que desde su lugar puedan modificarse y modificar las relaciones con su entorno, con el objetivo de ir construyendo un sector de la economía social. Estos emprendimientos parecen ser los menos aptos para llevar adelante esta tarea, lo que no significa en forma alguna que deban ser descartados como posibles participantes y aliados en dicha construcción.

En principio, también podría ubicarse en este grupo al emprendimiento de remises. Si bien fue promovido por una organización democrática, al independizarse han constituido una estructura más jerárquica, con bastantes rasgos de empresa “no social”. Por otra parte, su vínculo con otros actores de la comunidad es únicamente con la comunidad judía, y no se encuentra estrictamente ligado a la participación de los miembros en el emprendimiento. Además, por las particulares características de sus integrantes, a muchos “les cuesta ver esto como trabajo”, lo que lo diferencia claramente del resto de los emprendimientos. A pesar de estos rasgos, parecen tener una estructura más flexible y, por estar aún consolidándose, la posibilidad de modificar sus prácticas y articulaciones. Consideran como factor central la independencia respecto de la organización impulsora, que “permite tomar decisiones y soluciones más rápido, ya que antes desde una oficina se daban opiniones sobre algo que no se conocía”. Es imposible no señalar que la pertenencia a una comunidad religiosa resulta también un factor central para este emprendimiento, ya que posee una fuerza de identificación grupal, pero además les proporciona una clientela a la que pueden “asegurarle la confianza que necesita”. Y es en el marco de esta comunidad, pero no solamente, en el que se observa que están buscando la posibilidad de generar nuevas prácticas que irían en el sentido del desarrollo de la economía social.

Como afirmáramos, los emprendimientos de este primer grupo comparten otras características particulares. Todos los emprendimientos de mayor antigüedad se encuentran en este grupo. El único que evalúa como malo su funcionamiento actual pertenece a estos, así como 2 de los 3 que consideran que se encuentran en una peor situación que hace dos años atrás. Ninguno realiza una actividad con la que capte un nicho de mercado (salvo, por supuesto, la mencionada

remisería) y son los que menor recuperación en los niveles de ingreso han tenido (descontando a la cooperativa de jóvenes panaderos, que es el emprendimiento que más empeoró sus niveles de ingresos y no se encuentra en este grupo). Entre estos emprendimientos están principalmente aquellos cuyos miembros realizan “changas” aparte. Se encuentran fundamentalmente en este grupo los emprendimientos que no realizan articulaciones con el estado y los que no han recibido subsidios o donaciones (más allá de las mensuales) en estos años. Todos los que no han recibido capacitaciones están en este grupo. También podría distinguirse a este grupo por los procesos de toma de decisiones. Mas allá de los talleres protegidos –en los que, por las características de los operarios, estos no siempre pueden participar de la toma de decisiones–, se encuentran en este grupo los emprendimientos en los cuales las decisiones se toman en forma personal (uno de aquellos en los que las decisiones las toma un grupo pequeño, la escuela cuyo proceso de toma de decisiones está asociado a la estructura de dirección, y la cooperativa que sólo tiene un mecanismo informal de toma de decisiones).

#### *EMPRENDIMIENTOS “INNOVADORES”*

Cabe ahora explicar por qué no se incluye en el primer grupo al otro emprendimiento que no posee vínculos con otros actores de la comunidad. Se trata del emprendimiento que trabaja con enfermos psiquiátricos. Dentro de una institución de trabajo para externalización, la propuesta de realizar una actividad productiva como parte de las tareas de los usuarios presenta en sí una innovación respecto de la forma de concebir el trabajo con estas personas. El factor que consideran central es el apoyo mutuo que se da dentro del equipo de promotores; sin embargo, no puede desconocerse la importancia que tiene (y que ellos mismos le asignan) el proceso de mejoras de los usuarios y el buen funcionamiento del proyecto. Por otra parte, aun con las grandes dificultades que presenta trabajar con una población de estas características, cuando existió la oportunidad hicieron la experiencia de participar de la Red del Trueque<sup>12</sup>, espacio que rescatan y valoran como posible generador de prácticas comunitarias distintas.

---

12 El llamado trueque consiste en espacios de intercambio que, aun siendo mercantiles, no utilizan dinero o emplean una moneda social (emitida y controlada por todos los participantes). La práctica del trueque tuvo amplia difusión en Argentina, existiendo una gran cantidad de nodos de intercambio que se articulaban en redes. La experiencia se masificó en el período de crisis, por la menor disponibilidad de dinero y el encarecimiento de los productos en el mercado. Tuvo un punto máximo de participantes a mediados del año 2002, momento a partir del cual confluyeron varios factores que llevaron a la minimización de esta experiencia.

Algo similar puede decirse de los tres emprendimientos que trabajan con jóvenes, a pesar de que cada una de las experiencias es distinta. El trabajo en una actividad productiva destinada al mercado surge como proyecto para mejorar las condiciones de los chicos dentro de la institución y para su inserción por medio del trabajo. Este comportamiento resulta innovador respecto de muchas instituciones similares.

En el caso de la panadería, logró consolidarse una actividad productiva rentable y de magnitud. Ello llevó a que los chicos experimentaran la responsabilidad de la toma de decisiones y que estuvieran realmente comprometidos al momento de analizar las posibles acciones para hacer frente a la crisis. Este es el factor que consideran central: “pensar en conjunto con los pibes”. También agregan que resultó fundamental el apoyo de la organización que impulsó el emprendimiento, lo que se ve claramente en el papel de soporte para los jóvenes que jugó dicha institución desde la crisis.

El factor considerado central por el otro emprendimiento, que surge desde un hogar, es muy similar: “la asunción de responsabilidades por parte de los chicos y la fuerza de los promotores”. En este período dejaron de realizar una de las actividades, que era la que principalmente destinaban al mercado (lombricultura), para dedicarse a consolidar otras actividades de producción para consumo propio. Ello les permitió consolidar el lugar de algunos jóvenes como coordinadores de tareas y áreas. A partir de esta nueva base, y con el apoyo de la Universidad de La Plata, están poniendo en marcha un nuevo proyecto productivo que presenta nuevos desafíos organizacionales, pero para el cual “se trabajó mucho y muy bien”. Cabe recordar que se trata de una experiencia muy particular, ya que los promotores viven en el hogar, conformando con los chicos una comunidad.

El tercer emprendimiento que trabaja con jóvenes cambió de actividad productiva. El factor que consideran central es la “permanencia como lugar aglutinador”. Efectivamente, lo que se mantiene es el grupo de promotoras, con una nueva propuesta y cierto nivel de convocatoria en un barrio. Lo interesante es que la convocatoria que se hace a los jóvenes es a trabajar y a participar de un espacio autogestivo. Por otra parte, sienten muy fuertemente la necesidad de “generar más vínculos con la comunidad, como única forma posible de garantizar el funcionamiento”. Aclaran que “no tenemos la queja de que no tenemos recursos para el proyecto”.

A diferencia de estos 3 emprendimientos, hay 2 en los que las propuestas y forma de organización son menos innovadoras, pero que presentan un rasgo característico –que es una potencialidad para convertirse en sujetos activos del desarrollo de un sector de la economía social– en la pertenencia a redes que pueden asociarse con este sector

y en la importancia que asignan a dichas redes. Uno es el taller protegido que forma parte de un consorcio productivo. Dicho consorcio es uno de los impulsores de la Red de Empresas Sociales de la Argentina (Redesa), y trabaja activamente por el reconocimiento del sector. El otro es una cooperativa que se formó a partir de una empresa pública, con los empleados desplazados por el cierre de esta. Cuando se conformó el MNER se adhirieron, y tienen una participación activa en el mismo. El primero considera como factor central para mantenerse funcionando “la creatividad y el ingenio, junto con la capacidad de gerenciamiento”; y el segundo, “la gran participación, que permite que se escuche la opinión de todos”. Puede observarse que en ambos casos la pertenencia a la red vitaliza o revitaliza, y constituye una de las grandes potencialidades de estos emprendimientos. Además, en el caso del taller protegido aparece como central su vinculación con la comunidad y el gobierno local, a los que brindan una respuesta interesante y de los que reciben diversos y variados apoyos.

El emprendimiento de microcrédito, el de talleres comunicacionales y la revista que venden las personas sin techo comparten el objetivo de poner en marcha las capacidades productivas hoy no reconocidas por el mercado, aunque lo promueven de distinta forma. Esta es ya una característica que los coloca como actores en la construcción de un sector de la economía social. Los tres han crecido mucho en estos dos años, tanto en cantidad de personas a las que llegan/con las que trabajan, como en los aspectos de organización interna, la calidad de la tarea que realizan y el reconocimiento por parte de algunos organismos de gobierno, la comunidad en general y otras organizaciones e instituciones. Los factores mencionados como centrales hacen referencia a alguno de estos aspectos: “se mejoró la relación con los lectores, lo que resulta fundamental. Estamos haciendo la revista y el proyecto integral cada vez mejor”; “lo central fue una persona rentada que vino a armar una nueva estructura organizativa”; y “la relación interpersonal, que cultivamos con mucho cuidado”. Hay un rasgo que parece ser central para estos emprendimientos y es el grado de reconocimiento obtenido, tanto de la comunidad y sus organizaciones como del estado. En este tipo de emprendimientos puede verse cómo surge una aceptación cada vez mayor –e incluso, una valoración– de ciertas actividades productivas como forma de inclusión de los sectores más pobres.

Esto mismo sucede con la cooperativa de cartoneros. La actividad de *cirujeo* creció enormemente en el país con posterioridad a la crisis, debido a la conjunción de dos factores: una disminución del valor real de los magros ingresos que obtiene una enorme cantidad de hogares, lo que hace necesario complementar dichos ingresos; y la revaloración de materiales que anteriormente se desechaban, dada la po-

sibilidad de reciclarlos y sustituir de esta manera insumos que antes se importaban y cuyo costo se vio triplicado. El emprendimiento visitado tiene la particularidad de ser –junto a otros con los que participa de una red– una organización asociativa que permitió aprovechar la situación a favor de los miembros y otros cartoneros de la zona, y evitar que todos los “beneficios económicos” provocados por la nueva situación fueran capturados por las empresas acopiadoras. Esta situación y su participación en la red de cooperativas de cartoneros, así como sus múltiples vinculaciones con el gobierno y la comunidad local, resultan centrales para comprender el buen funcionamiento de dicho emprendimiento. El factor que ellos consideran central, sin embargo, está asociado a las reestructuraciones y acomodamientos internos que se vieron obligados a realizar dado el gran crecimiento: “lo central fue darnos cuenta de que cada uno es importante en el rol que está cumpliendo”.

Restan, por último, los dos emprendimientos que participan de redes “territoriales”. En ambos casos, esta condición es constitutiva de su funcionamiento y se erige a la vez como una muy buena plataforma para participar como actores en el desarrollo de la economía social. La cooperativa de docentes que brindan clases de apoyo fue impulsada por una organización que posteriormente promovió la creación de una red a nivel nacional basada en la generación de espacios barriales. La cooperativa realiza una actividad muy rentable y es una de las fuentes de financiamiento de la red. Consideran que es central para el funcionamiento del emprendimiento el hecho de que “los fundadores de la red estamos siempre presentes”. Esto permite sostener los fines más generales que tiene este emprendimiento, que están relacionados con la posibilidad de impulsar otras actividades productivas y generar otros servicios mutuales en los diversos territorios. Sostienen una estructura bastante integral y compleja, que puede asimilarse a las planteadas como deseables por las diversas propuestas de economía social. Cabe aclarar que parte de las actividades de capacitación para el trabajo y la producción que antes se efectuaban en el ámbito de la cooperativa pasaron al ámbito de la red.

La situación es similar en el caso de la mutual de transporte que, como miembros de una muy fuerte red territorial, apoyan las actividades que en ella se realizan. A la vez, se ven fortalecidos por dicha participación y por el reconocimiento social y la fuerza política que esta les brinda. En situaciones particulares en las que aparecen dificultades, la estrategia consiste en “ir a los barrios a contar la situación”; “se apela a la solidaridad, se cuenta toda nuestra historia”. Ante la crisis, se vieron en la necesidad de que los choferes dejaran de ser empleados de la mutual y pasaran a serlo de los dueños de los colectivos. Ello implicó cierta dificultad para mantenerlos cerca de la mutual. Sin embargo, se

estimuló a que varios de estos choferes conformaran una cooperativa de trabajo, como así también a que los dueños de los colectivos iniciaran una mutual. A partir de estas nuevas organizaciones, se consiguió ir ganando un mayor compromiso. También en la crisis se encontraron con la necesidad de dejar de realizar ciertas tareas sociales y desvincular a las personas que las realizaban. Estas personas conformaron una organización que sigue fuertemente vinculada con la mutual y con la red. Podría considerarse que la estrategia adoptada ante la crisis consiste en promover “más economía social”.

Como se observa, en este segundo grupo están aquellos que poseen mayores potencialidades para convertirse en sujetos activos en el desarrollo de un sector de la economía social, debido a que presentan comportamientos más innovadores, ya sea en la organización interna, en las vinculaciones externas, o en ambos.

Resumiendo los factores que han resultado centrales a los emprendimientos para garantizar su funcionamiento, puede decirse que se encuentran asociados a: la unión y fuerza del grupo y sus miembros, junto a cambios en la estructura interna; una revalorización de la importancia de los roles de cada uno; mejoras en la situación de los integrantes (relacionadas con el desarrollo de capacidades y la asunción de nuevas responsabilidades); la pertenencia a redes; y el reconocimiento de la comunidad, sus organizaciones y el estado. Tales factores son señalados por los autores de la economía social como características que deben cumplir los emprendimientos, o condiciones que deben ir lográndose en su interior y su entorno.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Respecto de los cambios experimentados en este período, una primera observación es que los emprendimientos se vieron afectados por la crisis, mayormente en forma negativa. Sin embargo, en la actualidad son muy pocos los que se encuentran en una situación peor que la previa a la crisis. Entre las estrategias desarrolladas para enfrentar la crisis, pueden encontrarse algunos de sus rasgos característicos: ante la disminución de los ingresos por ventas, generalmente se realizó una disminución proporcional de los retiros mensuales, no utilizando nunca la medida de desvincular personas, e incluso, ante ciertas dificultades de funcionamiento, se buscó promover organizaciones similares, entre otros.

En términos generales, los emprendimientos han tenido una consolidación de su actividad productiva y de la forma de organizarla. En los casos en los que se trabaja con sectores bajos, ha habido un gran crecimiento en la cantidad de gente a la que se involucra.

Se observa que ha variado la autopercepción sobre los problemas que tienen los emprendimientos, apareciendo una gran cantidad de pro-



blemas más asociados a cuestiones internas o de vínculos y manifestándose con mayor profundidad los problemas económicos, ante los efectos de la crisis. Aunque dejó de estar entre los problemas centrales, el acceso al crédito continúa siendo muy dificultoso para estos emprendimientos.

Puede observarse una incipiente flexibilización de los marcos jurídicos que permiten contemplar diferencialmente a estos emprendimientos, y alguna pequeña modificación legal que pretende estimularlos. Si bien no han existido modificaciones estructurales en los marcos jurídicos, actualmente la mayor parte de los emprendimientos entrevistados no encuentran grandes problemas respecto de esta cuestión, y ninguno lo menciona como problema principal. No obstante, se observa que muchos siguen actuando por fuera de estos marcos, lo que, si bien no les genera dificultades en su funcionamiento, los priva de tener cobertura de servicios sociales y aportes jubilatorios.

Observando los principales cambios experimentados en estos dos años por los emprendimientos, puede apreciarse que muchos de ellos continúan la orientación planteada por la propuesta de economía social respecto de las características que deben reunir y las condiciones que deben darse para posibilitar el desarrollo de este sector. Algunas de estas son: el mantenerse actualizados tecnológicamente; la utilización de instancias más amplias para la toma de decisiones; cierto apoyo con recursos del estado y otras instituciones; y cierta flexibilidad de los marcos jurídicos.

Una apreciación general respecto de los emprendimientos productivos sociales resulta coincidente con la presentada en la encuesta anterior: se trata de emprendimientos que, en algunos de los aspectos del funcionamiento de su actividad productiva, no se diferencian de otras empresas convencionales de sus respectivos sectores, pero que en otros presentan claramente rasgos distintivos por su carácter de emprendimientos sociales. Esta vez resultó posible profundizar aún más en la forma en que cada uno conjuga dichas características particulares.

Entre aquellos aspectos en los que se asemejan a otras empresas, pueden mencionarse: la forma de organización técnica de la actividad productiva; los criterios por los que fijan las retribuciones de los miembros; las causas de las variaciones en las ventas; los problemas a los que se vieron enfrentados ante la crisis.

Como primeros rasgos distintivos de todos estos emprendimientos, se observa que son, en su mayoría, emprendimientos sostenibles<sup>13</sup>; que según ellos mismos declaran y puede observarse en sus prácticas, generan para sus miembros algún beneficio adicional a la obtención de

---

13 Con un criterio de sostenibilidad más amplio que los generalmente utilizados, puede incluirse la permanente recepción de algún subsidio.

un ingreso. Tales beneficios están relacionados principalmente con el trabajo como forma de integración y con las ventajas del trabajo autónomo. También presentan un rasgo distintivo en aquellas que consideran sus fortalezas, en forma mayoritaria asociadas con cuestiones vinculares internas y las características de los miembros y el grupo: el apoyo y contención; la posibilidad de tomar decisiones en forma autónoma; la posibilidad de diálogo y participación; la generación de compromiso e involucramiento. Entre las estrategias que implementan para encarar sus problemas, resulta central el trabajo y la reflexión grupales y la búsqueda de nuevas vinculaciones.

Por otra parte, la mayor parte de los emprendimientos posee vínculos con actores de la comunidad y una porción importante integra redes. También es significativo el número de emprendimientos que mantienen vínculos con diversos organismos del estado, en algunos casos de colaboración y trabajo conjunto. Se trata de rasgos que la propuesta de economía social plantea como característicos de los emprendimientos constituyentes de ese sector.

Pueden establecerse más específicamente aspectos que los diferencian de las empresas con lógica de acumulación, por un lado, y de emprendimientos no asociativos, por otro. De las empresas con lógica de acumulación se diferencian por la búsqueda explícita y directa de objetivos sociales. Ello se observa, en primera instancia, en la declaración de objetivos perseguidos, pero también en las formas de funcionamiento y estrategias que desarrollan en la persecución de dichos fines. Ejemplos de esto son la selección de productos a fabricar en función de las necesidades de la comunidad local y la búsqueda del involucramiento de todos los miembros, entre otros. De otros emprendimientos no asociativos se diferencian principalmente por los recursos y estrategias que la característica asociativa les habilita. Resulta interesante el nivel de acceso a capacitaciones, a recursos tecnológicos y a subsidios y donaciones que alcanzan los emprendimientos estudiados. Entre las estrategias, se destacan la vinculación con otros actores y la articulación en redes.

En estos últimos dos aspectos (recursos y estrategias) es donde aparece una diferencia importante entre los emprendimientos de los dos grupos, ya que los “tradicionales” tienen un nivel realmente bajo de estos recursos y no realizan este tipo de estrategias.

Volviendo entonces a los “innovadores”, se observa que las potencialidades están relacionadas con ciertos comportamientos y características particulares, que son a la vez factores que les permiten generar estrategias y obtener recursos de diverso tipo. Parecería tratarse de un “círculo virtuoso”, en el que comportamientos innovadores y recursos y estrategias se retroalimentan.

Esta compleja conjunción de diversos factores hace que se conviertan en experiencias difícilmente replicables. Esto último no significa que no existan actualmente o no puedan existir muchísimos emprendimientos que conjuguen otra diversidad de factores que los conviertan también en actores privilegiados de ese desarrollo. Simplemente se busca señalar que no se trata de tomar estas experiencias e intentar generar otras similares, sino que es un proceso complejo de interacción entre experiencias existentes y otras por crearse, en la que cada una vaya transformándose y transformando su entorno para confluir en ese proceso de consolidación de un sector de la economía social.

Este análisis nos plantea la posible situación de tener que definir una estrategia para este sector, en la que se deba elegir si volcar principalmente recursos a este tipo de experiencias más consolidadas, reforzando su situación, o tratar de estimular a aquellas que hoy cuentan internamente con pocos recursos, y que si no reciben apoyo externo se verán estancadas en tal situación. Parece entonces necesario que los autores de la economía social, al realizar sugerencias para la acción e intervención, contemplen estas diferencias y den cuenta de la variedad de experiencias y la diversidad de políticas y acciones de promoción y desarrollo que estas necesitarán.

Algo que debe evitarse es que el reconocimiento y la valoración respecto de estos emprendimientos queden sesgados únicamente hacia los sectores más pobres (cartoneros, personas sin techo, habitantes de villas), como una aceptación de que “de algo tienen que vivir”. El plan Manos a la Obra, en su implementación, seleccionando emprendimientos para promocionar sobre la base de una política asistencial, parecería mostrar este sesgo.

En esta disputa por el sentido y el significado de la economía social deben confluir los esfuerzos del estado con los de las organizaciones. Para exigir políticas al estado, para luchar por el significado y el reconocimiento social de su actividad –pero también para obtener recursos y mejorar su posición comercial–, resulta central la consolidación y ampliación de las redes existentes, así como nuevas redes. La necesidad de sistematizar sus experiencias (para lo cual se requieren recursos materiales y tiempo), y a la que se espera poder brindar algunos aportes, también podría facilitarse por la participación en redes que sostengan el intercambio sistemático de experiencias.

En este momento en el que todavía es incipiente el desarrollo de experiencias de economía social, resulta muy importante cualquier avance que se logra en el sentido de la agrupación y la articulación para el fortalecimiento tanto económico como político.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Ana Luz y Federico-Sabaté, Alberto 2003 “Condiciones económicas que justifican el impulso de una estrategia de desarrollo local y de la economía del trabajo” en *Mundo Urbano*, N° 19, marzo-abril.
- Abramovich, Ana Luz; Hintze, Susana; Montequín, Adriana y Vázquez, Gonzalo 2003 “Empresas sociales: características, problemas y perspectivas. Un estudio de casos de la Región Metropolitana de Buenos Aires” en Abramovich, Ana Luz et al. *Empresas sociales y economía social: aproximación a sus rasgos fundamentales* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Altimir, Oscar y Beccaria, Luis 1998 “Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina” en *Informe de Investigación* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento) N° 4.
- Ameigeiras, Aldo Rubén 2001 “Cultura popular y redes de solidaridad” en Forni, Floreal y Angélico, Héctor (comps.) *Articulaciones en el mercado laboral* (Buenos Aires: La Colmena).
- Birkhölzer, Karl y Lorenz, Gunther 1998 “Alemania. Las sociedades de empleo y de cualificación en apoyo de la reunificación” en Defourny, Jacques; Favreau, Louis y Laville, Jean-Luis (dirs.) *Inserción y nueva economía social. Un balance internacional* (Madrid: CIRIEC).
- Caillé, Alain 2003 “Sur les concepts d’économie en general et de économie solidaire en particulier” en *Revue de Mauss*, N° 21.
- Cassano, Daniel 2003 “Aportes jurídico-institucionales para un proyecto de ley sobre la promoción de la economía social y las empresas sociales” en Abramovich, Ana Luz et al. *Empresas sociales y economía social: aproximación a sus rasgos fundamentales* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Catenazzi, Andrea y Da Representação, Natalia s/f. “Buenos Aires: la ciudad como escenario y parte de la crisis”, mimeo.
- CELS 2003 “Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficios sin derechos?” en <[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)> acceso 9 de febrero de 2004.
- Coraggio, José Luis 1991 *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular* (Quito: SIAP).

- Coraggio, José Luis 1998 *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Coraggio, José Luis 1999 *Política social y economía del trabajo* (Madrid: Miño y Dávila).
- Coraggio, José Luis 2002a “La economía del trabajo como perspectiva alternativa al problema del empleo” en Lindemboin, Javier (comp.) *Metamorfosis del empleo en Argentina* (CEPED) N° 7.
- Coraggio, José Luis 2002b “La economía social como vía para otro desarrollo social” en <www.urbaed.ungs.edu.ar>.
- Dahl, Robert A. 1997 (1979) “Procedural democracy” en Goodin, Robert y Pettit, Philip *Contemporary political philosophy. An anthology* (Oxford: Blackwell).
- Defourny, Jacques 2003 (1992) “Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector” en Vuotto, Mirta (comp.) *Economía social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas* (Buenos Aires: Altamira).
- Defourny, Jacques; Nyssens, Marthe y Simon, Michel 1998 “Bélgica. De la asociaciones sin ánimo de lucro a la sociedad de la finalidad social” en Defourny, Jacques; Favreau, Louis y Laville, Jean-Luis (dirs.) *Inserción y nueva economía social. Un balance internacional* (Madrid: CIRIEC).
- Demoustier, Danièle 1998 “Francia. De las estructuras diversificadas a la encrucijada de los caminos” en Defourny, Jacques; Favreau, Louis y Laville, Jean-Luis (dirs.) *Inserción y nueva economía social. Un balance internacional* (Madrid: CIRIEC).
- Draibe, Sônia 1994 “Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas” en *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 134, julio-septiembre.
- Espínola Soriano de Souza Nunes, Ruth 2002 “Socioeconomía solidaria” en *Economía solidaria. Un sector en desarrollo* (San Pablo: Urbal).
- Federico-Sabaté, Alberto 2002 “La economía del trabajo como estrategia sostenible de una política social alternativa” en *Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires: UBA) marzo-abril.
- Federico-Sabaté, Alberto 2003 “Las empresas sociales ¿un componente sustancial para consolidar la economía social?” en Abramovich, Ana Luz et al. *Empresas sociales y economía social: aproximación a*

- sus rasgos fundamentales* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento).
- França, Genauto Carvalho 2001 “A problemática da economia solidaria: uma perspectiva internacional” en *Sociedade e Estado*, Vol. XVI, Nº 1-2, enero-diciembre.
- Gaiger, Luiz Inácio 2000 “Sentido e possibilidades da economia solidaria hoje” en Kraychet, Gabriel; Lara, Francisco y Costa, Beatriz (orgs.) *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia* (Petrópolis: Vozes).
- Gaiger, Luiz Inácio 2004 “Emprendimientos económicos solidarios” en Cattani, Antonio (comp.) *La otra economía* (Buenos Aires: Altamira).
- García Müller, Alberto 1994 “La economía del trabajo, social o solidaria en las constituciones de América Latina”, Bogotá.
- INDEC 2003 “Índices de precios al consumidor”, Informes de prensa, septiembre, en <www.indec.mecon.gov.ar>.
- INDEC 2004 “Incidencia de la pobreza y la indigencia” y “Mercado de trabajo: principales indicadores”, Informes de prensa, marzo, en <www.indec.mecon.gov.ar>.
- Kralich, Susana 1995 “Una opción de delimitación metropolitana: los bordes de la red de transporte ‘urbano’. El caso de Buenos Aires”, Seminario La Gestión del Territorio: Problemas Ambientales y Urbanos, Universidad Nacional de Quilmes, Provincia de Buenos Aires, noviembre, mimeo.
- Laville, Jean-Louis 1998 “La economía social replanteada a la luz de la inserción” en Defourny, Jacques; Favreau, Louis y Laville, Jean-Luis (dirs.) *Inserción y nueva economía social. Un balance internacional* (Madrid: CIRIEC).
- Laville, Jean-Louis 2001 “Economía solidária, a perspectiva europea” en *Sociedade e Estado*, Nº 16.
- Laville, Jean-Louis 2002 *Una tercera vía para el trabajo* (Bilbao: Mensajero).
- Lévesque, Benoit 2003 (2002) “Las empresas de economía social ¿generan mayores innovaciones sociales que las empresas de otro tipo?” en Vuotto, Mirta (comp.) *Economía social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas* (Buenos Aires: Altamira).

- Lévesque, Benoit y Mendell, Marguerite 2003 (1999) “La economía social en Quebec: elementos teóricos y empíricos para el debate y la investigación” en Vuotto, Mirta (comp.) *Economía social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas* (Buenos Aires: Altamira).
- Lomnitz, Larissa 1994 *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).
- Maló, Marie-Claire 2003 (2001) “La cooperación y la economía social” en Vuotto, Mirta (comp.) *Economía social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas* (Buenos Aires: Altamira).
- Mance, Euclides s/f “La colaboración solidaria como una alternativa a la globalización capitalista” en <[www.trueque-marysierras.org.ar/biblioteca2.htm](http://www.trueque-marysierras.org.ar/biblioteca2.htm)> acceso 15 de marzo de 2003.
- Mance, Euclides 2001 *A revolução das redes* (Petrópolis: Vozes).
- Mance, Euclides 2004 “Redes de colaboración solidaria” en Cattani, Antonio (comp.) *La otra economía* (Buenos Aires: Altamira).
- Melo Lisboa, Armando 2004a “Mercado solidario” en Cattani, Antonio (comp.) *La otra economía* (Buenos Aires: Altamira).
- Melo Lisboa, Armando 2004b “Solidaridad” en Cattani, Antonio (comp.) *La otra economía* (Buenos Aires: Altamira).
- Melo Lisboa, Armando 2004c “Tercer sector” en Cattani, Antonio (comp.) *La otra economía* (Buenos Aires: Altamira).
- Oszlack, Oscar 1994 “Estado y sociedad: las nuevas fronteras” en Kliksberg, Bernardo (comp.) *El rediseño del estado. Una perspectiva internacional* (México DF: INAP/Fondo de Cultura Económica).
- Razeto, Luis 2002 “La economía solidaria como radicalización de la democracia”, II Foro Social Mundial de Porto Alegre, Seminario Economía de Solidaridad, en <[www.economiasolidaria.net](http://www.economiasolidaria.net)>.
- Razeto, Luis; Klenner, Arno; Ramírez, Apolonia y Urmeneta, Roberto 1990 *Las organizaciones económicas populares 1973-1990* (Santiago de Chile: Programa de Economía del Trabajo).
- Requena Santo, Félix 1991 *Redes sociales y mercado de trabajo. Elementos para una teoría del capital relacional* (Madrid: Siglo XXI).
- Rosanvallon, Pierre 1995 *La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia* (Buenos Aires: Manantial).

- Singer, Paul 2002 *Introdução à economia solidaria* (San Pablo: Fundação Perseu Abramo).
- Spear, Roger 1998 “Reino Unido. La inserción en el país de la flexibilidad” en Defourny, Jacques; Favreau, Louis y Laville, Jean-Luis (dirs.) *Inserción y nueva economía social. Un balance internacional* (Madrid: CIRIEC).
- Szarka, Joseph 1998 “Las redes y la pequeña empresa” en Kantis, Hugo (ed.) *Desarrollo y gestión de PyMEs: aportes para un debate necesario* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Vainer, Carlos 2000 “Controle politico dos miseraveis ou utopia experimental?” en *Unitrabalho Informa*, Año 3, N° 10, enero.
- Valle, R. 2002 *Autogestão. O que fazer quando as fabricas fecham?* (Río de Janeiro: Sage-Finep/Relume-Dumará).
- Wautier, Anne Marie 2004 “La economía social en Francia” en Cattani, Antonio (comp.) *La otra economía* (Buenos Aires: Altamira).
- Yoguel, Gabriel 2001 Exposición en las Jornadas Preparatorias del Seminario Internacional sobre Grandes Regiones Metropolitanas, San Miguel, IdeI-UNGS, mimeo.
- Zamagni, Stefano 2000 “Encuentro sobre normativas entre el tercer sector y la empresa social”, Conferencia, Ministerio de Trabajo, Buenos Aires, 19 de octubre, mimeo.





Lorena Moscovich\*

**ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL  
EN EL GRAN BUENOS AIRES  
CAMBIO Y TENSIONES EN LAS NUEVAS  
RELACIONES DE GOBIERNO LOCAL\*\***

**INTRODUCCIÓN**

El período inmediatamente posterior a la profunda crisis que Argentina experimentó en diciembre de 2001 estuvo caracterizado por un conjunto de decisiones políticas que intentaron canalizar la movilización ciudadana y ampliar la base de consenso por medio de la apertura de espacios multiactorales. También por la distribución de recursos sociales para atender la urgencia inmediata de amplios sectores de la población. Así, organizaciones sociales de diverso origen tuvieron un renovado protagonismo de la mano de la invitación formal a participar en diversos espacios, en los que fueron consultados

\* Licenciada en Ciencia Política, Magíster en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Doctoranda y profesora en la misma facultad. Becaria (2006-2009) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Estudios sobre el Desarrollo y Territorio (CEDET), Escuela de Gobierno de la Universidad de San Martín.

\*\* Por razones de espacio, he resignado la mayor parte de los testimonios de los entrevistados, dando lugar al desarrollo conceptual. La versión completa puede verse en Moscovich (2004). Quisiera agradecer a Luciano Andrenacci por sus ideas y críticas para la realización de este trabajo. A Susana Villavicencio, Fernando Lizárraga y Homero Saltalamacchia, por haber leído y comentado las primeras versiones. También a Santiago Arnedo por su permanente estímulo, y a Eduardo Moskovic por su apoyo durante mis estudios de grado.

para la búsqueda de salidas a la crisis y la implementación de políticas asistenciales. El nivel más desagregado de trabajo es el municipal. Allí este proceso evidencia las tensiones de la introducción de nuevos actores en el sistema político y del desarrollo de dichas relaciones una vez normalizada la crisis.

En el presente trabajo, mi objetivo consiste en identificar las tensiones surgidas en el ámbito de los gobiernos locales por los vínculos entre sociedad civil y Estado local, en el marco del renovado protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), estimulado por el crecimiento de la participación política posterior a la crisis. En particular mencionaré sus consecuencias, analizando las principales variables que influyen en estas últimas y las tendencias de desarrollo futuro de tales relaciones. Las hipótesis que guían esta búsqueda son las siguientes:

- El campo de lo político está constituido por un conjunto cambiante de actores, cuyos patrones de relación también varían. Así, el modo que el Estado local elija para vincularse con las OSC traerá como consecuencia el despliegue de estrategias también particulares por parte de estas.
- La matriz sociedad-Estado se complejiza cuando las OSC se convierten en interlocutores del municipio; se vuelven visibles en el espacio político, pidiendo explicaciones, voz, legitimidad y recursos.

Estas hipótesis se combinan cuando se aprecia que el modo en que se articula esta relación varía de ciudad en ciudad, lo que a su vez impacta de diferente manera en la matriz sociedad-Estado local.

Los patrones de interacción, las estrategias de los actores, la trama asociativa y su influencia podrán variar, pero las tendencias identificadas indican que el modelo de acumulación política del municipio es la variable decisiva en el desarrollo del vínculo; que las organizaciones responden de manera relacional con el despliegue de estrategias de vinculación en respuesta a ese modelo, y también como producto de su propio esquema de acumulación política; y, por último, que las OSC seguirán siendo actores insoslayables para la gestión de un creciente número de políticas.

El área geográfica de estudio es el segundo cordón del Gran Buenos Aires (GBA). He utilizado el enfoque de estudio de caso tomando como escenario de la investigación al municipio de Hurlingham, cuya autonomía coincide tanto con el cambio de modelo de gestión en el nivel municipal como con la nueva orientación de las políticas sociales a nivel

nacional<sup>1</sup>. En el análisis me ocuparé, principalmente, de la descripción de los patrones de interacción entre Estado y sociedad civil local, y de la construcción de una tipología susceptible de ser utilizada en el estudio de estas relaciones en otras ciudades. Para realizar dicha tarea, he tomado como objeto de estudio los ámbitos de contacto, formales e informales, entre las OSC y el municipio en el marco de las políticas sociales (como, por ejemplo, consejos consultivos, pedidos conjuntos de financiamiento, gestión de planes sociales, etc.)<sup>2</sup>. La política social es considerada como una expresión de la intervención del Estado que circunscribe un conjunto de relaciones objetivas que permiten evaluar el modo en que se construye poder y se ejerce el derecho de participación<sup>3</sup>.

En Argentina, los municipios representan el nivel más desagregado de administración, pero engloban un conjunto heterogéneo. Poseen características que los diferencian de la nación y la provincia: menor tamaño, población, atribuciones y recursos, y, potencialmente, mayor probabilidad de conocer a sus actores y sus problemas. Sin embargo, no existe ninguna cuestión inherente a lo “local” que haga de este nivel una unidad más democrática, justa o participativa que otras instancias (Coraggio, 1997). Lo local se configura de manera compleja por la interacción entre empresas, OSC y Estado, que disputan y colaboran para la definición de la agenda pública y las políticas locales. El gobierno local abarca la administración de un territorio y sus actores clave. El

---

1 El municipio de Hurlingham cuenta con una superficie de 36 mil km<sup>2</sup> y, según el censo de 2001, alberga a 172.245 personas. En una categorización que divide al Conurbano Bonaerense (CB) en cuatro áreas de acuerdo a un conjunto de indicadores que delinean un cuadro de condiciones materiales y sociales, este municipio se ubica en el espacio social CB2, siendo CB1 el área con indicadores más favorables en términos de calidad de vida y CB4 la zona con peores condiciones en este mismo sentido (Morano et al., 2002). Durante 2003, un 61% de los habitantes del GBA se encontraban en condiciones de pobreza (44%) e indigencia (17%) (INDEC, 2003).

2 La mayor parte del trabajo de campo se desarrolló entre los meses de septiembre y diciembre de 2003. Se realizaron quince entrevistas en profundidad y diez consultas informales a miembros de organizaciones y funcionarios del gobierno local. Las consultas se llevaron a cabo en febrero de 2003 como entrevistas preparatorias, y en julio de 2005 para concluir el trabajo.

3 La igualdad jurídica para elegir y ser elegido se ve obstaculizada por la desigualdad social que atenta contra la autonomía individual. Las políticas sociales son el instrumento del Estado para garantizar las condiciones de vida mínimas para una sociedad. Así, poseen consecuencias en el ejercicio de la ciudadanía, en la medida en que constituyen una arena de participación en la que se introducen componentes subjetivos para la discusión sobre los umbrales de justicia social aceptables, para que una persona pueda ser plenamente parte de una comunidad política democrática (Procacci, 1999). De este modo, el régimen democrático no podría definirse a través de sus “condiciones mínimas”, expresadas en consideraciones formales, porque su fundamento es la agencia y el conjunto de condiciones materiales necesarias para su ejercicio (O'Donnell, 2000).

grado en que un gobierno local pueda ser un gobierno mejor debe ser analizado en la práctica.

En los municipios se superponen tanto niveles de gestión como circuitos de acumulación política. En el GBA, tales procesos se despliegan con su máxima intensidad. El primer circuito se define dentro del territorio de los gobiernos locales, con independencia de otras unidades, y concreta el perfil de la gestión local. Su instrumento son las mediaciones electorales y las asignaciones de cargos/recursos. El segundo es el del gobierno provincial, que cruza el territorio local con dos tipos de posiciones: colaboración, cuando coinciden en ambos niveles las líneas políticas, o competencia, cuando difiere el partido o la línea partidaria. Aquí, los municipios “colaboradores” compiten entre sí para obtener recursos provinciales. Por su parte, la provincia interviene directamente en el territorio de los municipios opositores para disputar sus votos. Por último, cuando se suma el nivel federal de acumulación, este sistema de relaciones se replica y complejiza (Pírez, 2004). Así, en los municipios del GBA, los recursos para la acumulación política y para relacionarse con las OSC dependen, principalmente, de la voluntad de otros niveles de gobierno que intervienen discrecionalmente en la disputa por su capital electoral (Cormick, 1997).

Los actores se definen como locales en la medida en que inciden en la realidad local y/o dependen prioritariamente de las relaciones locales para su subsistencia (pierden o acumulan poder en este nivel). Las transacciones en espacios de trabajo conjuntos se ven afectadas por el grado de independencia relativa entre los actores y su voluntad para que el vínculo trascienda lo que compete a su reproducción. Los actores locales se relacionan de diversos modos por el hecho de convivir en una misma geografía. El nivel inmediato de relación, sea el municipio –cuando el tamaño lo permite–, la localidad, el pueblo o el barrio, pueden estructurarse en múltiples niveles. Por un lado, las dirigencias sociales, económicas y políticas tienden a ser grupos circunscriptos de personas, cuya circulación, aun en el más plural de los casos, lleva un tiempo que implica el mutuo conocimiento. Las relaciones formales en ámbitos institucionalizados de trabajo asociado coexistirán con otros niveles de este sistema complejo que supone la sociedad local; un ejemplo de ello lo constituyen las relaciones personales de los actores participantes, aquellas actividades que por su trabajo cotidiano los enfrentan en otros ámbitos de trabajo informales, e incluso algunos actores locales que pueden encontrarse trabajando en ámbitos de otros niveles de gobierno.

Desde hace más de una década existe un renovado interés por el estudio de la política local, principalmente fundado en tres procesos: la reforma del Estado y la descentralización administrativa; la

revalorización de la comunidad y sociedad civil locales, como consecuencia del proceso de fragmentación social; y la reforma electoral y el incremento de la influencia de los intendentes del GBA en la política nacional.

La política social busca combatir la pobreza y se aplica de manera localizada y focalizada. Este esquema consolida el proceso de “municipalización” en el que la población dirige mayor cantidad de demandas, y con mayor intensidad, hacia los estados locales (Arroyo, 1997). En esta línea, contribuyen las reformas en la administración del Estado que derivaron competencias y responsabilidades hacia provincias y municipios. Smulovitz y Clemente (2004) señalan que Buenos Aires administra un 53% del gasto social, y sus municipios, el 23%, números mayores a los promedios nacionales, de 41 y 7,2% respectivamente. Las autoras también exploran el protagonismo de los municipios en la gestión descentralizada de políticas sociales y los espacios de participación que se construyen en ese marco. Concluyen que las nuevas interacciones constituyen una oportunidad para el control del municipio, la creación de espacios de negociación y representación de intereses pero que, sin embargo, persisten prácticas clientelares, relaciones asimétricas e instrumentales, y surgen contradicciones como la falta de transparencia de algunas OSC o la delegación por parte del municipio de responsabilidades sin los recursos necesarios para asumirlas.

En los últimos treinta años, Argentina experimentó un proceso regresivo de redistribución del ingreso que, junto con otros cambios globales en la economía, dio lugar al acelerado empobrecimiento de la población. Una de sus múltiples consecuencias fue la revalorización del espacio local como ámbito de constitución de identidades y de reproducción. La fragmentación y la dependencia de los recursos sociales renuevan la subordinación de los sectores más pobres respecto del poder político pero, también, la ruptura de identidades tradicionales. El proceso de “desafiliación” representa una oportunidad para la construcción de nuevas pertenencias. La ciudadanía revaloriza el barrio, la iglesia, las organizaciones de base (Merklen, 2005). Además, la falta de dinero para la utilización del transporte y la ausencia de actividades fuera del hogar conducen a un aislamiento relativo de amplios sectores de la población y a la afirmación de su condición local (Fournier y Soldano, 2001).

La última reforma constitucional de 1994 introdujo el voto directo para elegir presidente, restó poder a las provincias –algunas de las cuales eran verdaderos “feudos”– e inclinó la balanza de poder en favor de los municipios más poblados. Los intendentes del GBA poseen una alta influencia en esta elección por medio de la movilización de

sus ciudadanos. En el pasado, el colegio electoral para elegir presidente pretendía compensar las diferencias poblacionales entre las provincias, pero favorecía a sus elites. Ahora, los 24 municipios del GBA concentran el 40% de los votos, en lugar de los 25 electores que enviaban al cuerpo. Así, un grupo de políticos locales, que pueden ser reelegidos indefinidamente, sospechados de prácticas corruptas y cuyos mecanismos de control son nulos, poseen una alta influencia relativa en toda la democracia (O'Donnell, 2005)<sup>4</sup>.

El ámbito del gobierno local circunscribe un área geográfica de actores e interacciones, pero el análisis busca trascender este escenario para comprender sistemas complejos de relaciones que operan como marco y estímulo de acción de los protagonistas de la democracia. De hecho, el trabajo asociado no sólo compete a este nivel, sino que tuvo una amplia difusión en todos los niveles de gobierno debido a diversos procesos:

- La influencia significativa de la adopción generalizada de políticas neoliberales, consolidando un paradigma fundado en una analogía entre los mecanismos de la política social con su par económica, y los modelos de la economía abierta; y el consecuente modelo mixto de la política social que busca delegar funciones al sector privado, no gubernamental, a las organizaciones comunitarias, las propias familias y el sector público de otros niveles.
- El enfoque de “concertación” característico para la búsqueda de consensos luego del retorno a la democracia volvió operativa esta delegación del Estado a la sociedad civil (en sintonía con los lineamientos de los organismos multilaterales de crédito que financian políticas sociales y “sugieren” el modo en que deben ser implementadas y controladas).
- Sin embargo, la apertura de estos espacios también sirvió para capitalizar experiencias previas, en las que la participación de las OSC logra trascender el rol de “brazo ejecutor” del Estado y se convierte en un canal de defensa de derechos sociales. El sustrato de tales experiencias lo constituían los enfoques y metodologías de participación y planificación que aspiraban a

---

<sup>4</sup> Aquí el acento está colocado en el peso de los intendentes del GBA. Sin embargo, un análisis riguroso debería evaluar también otros procesos; entre ellos están los acuerdos que llevan a elegir los candidatos del Partido Justicialista, el de mayor peso, que tuvieron como resultado que en los últimos años dos de los presidentes electos hayan sido originarios de las provincias menos pobladas y marginales en la economía nacional. Debo a Miguel De Luca este llamado de atención.

quebrar el predominio tecnocrático en la formulación e implementación de políticas.

- El último punto, y tal vez el más relevante, es el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población. La gestión asociada y el fomento del asociativismo, en conjunto con la implementación de políticas sociales, aparecen como una alternativa para la creación de comunidad, allí donde los años, la pobreza y la violencia, física e institucional, relegaron a los individuos de los espacios públicos (Cardarelli y Rosenfeld, 2002)<sup>5</sup>.

Mi perspectiva “suspende” los preconceptos asociados a las posibilidades de la participación para la gobernabilidad democrática (Prats, 2001)<sup>6</sup> y al ejercicio del poder mediante la distribución de recursos<sup>7</sup>. La disputa por los recursos crea limitaciones y oportunidades para la acumulación política y para la lucha por la incorporación de temas y grupos marginados.

---

5 Dicha situación es identificada como uno de los detonantes de la crisis de gobernabilidad de diciembre de 2001 (Poggiese, 2002). Su salida se produjo de la mano de la apertura de mesas de diálogo en múltiples niveles y áreas de gobierno –llamados consejos de crisis o mesas de diálogo– y se formalizó con los Consejos Locales Económicos y Sociales del plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, primera aproximación a una política social mayormente universalista (Cardarelli y Rosenfeld, 2002). Tales miradas representan uno de los intentos por caracterizar el trabajo asociado definido como “una instancia en la cual al menos dos actores sociales –ya sean organizaciones gubernamentales y/o no gubernamentales con o sin fines de lucro– deciden consensuar objetivos y desarrollar acciones en forma conjunta” (Rovere y Tamargo, 2005).

6 También me distancio de los enfoques de la elección racional, en los que los actores eligen sus cursos de acción con independencia de los otros, por medio de la maximización de sus preferencias. Mi perspectiva centra la atención en la acción social: en cuanto referida a los otros, es por un lado indeterminada, pero por otro, constitutiva del “otro” en la interacción. Aunque diversos factores estructuran la acción (instituciones, cultura, *habitus*), es la libertad, o componente creativo de la acción, la que esencialmente impediría cualquier juicio previo vinculado a la participación. Es improbable anticipar los “emergentes” de la participación política que efectivamente se encontrarán en la práctica si no se introduce alguna otra variable explicativa. Por otro lado, las interacciones también constituyen, valoran y modifican a los actores y las reglas de juego para la interacción. Suscribo a una perspectiva relacional que sostiene que en el “haz de relaciones sociales se encuentra el proceso dinámico de formación, cambio, desaparición, utilización y efectos de las formas de organización social” (Tilly citado en Calvo, 2004).

7 Por ello, tampoco me ocuparé en profundidad del clientelismo político, que cito solamente cuando se hace sustantivo en las relaciones con las OSC. Al respecto ver Auyero (1996; 1998; 2001; 2004), Farinetti (1998), Fournier y Soldano (2001) y Andrenacci (2001).



¿Por qué se participa? La participación política es un medio y rara vez un fin en sí mismo. En la mayoría de los casos, las OSC participan para obtener recursos para su reproducción, materiales o simbólicos, organizativos o de autoridad. Existen casos en que los actores mayormente independientes de los recursos locales también reclaman por su protagonismo en los espacios de trabajo conjunto. La inclusión y la definición del campo de lo político constituye un recurso para las OSC más autónomas, que pueden influir con mayores posibilidades en la asignación de los recursos públicos y la determinación de las reglas de juego para la participación. El municipio abre canales de diálogo para legitimar sus políticas, utilizar las estructuras de las entidades, y cumplir con los requisitos de los programas sociales. Pensar la participación política como un medio no agota su sentido y potencialidades, sino que habla de los usos que los actores le han dado a este canal en el ámbito elegido para el análisis, los que sistematizo en el presente trabajo.

### **INTERACCIÓN ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO LOCAL UN CASO PARTICULAR: LOS ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

Durante el año 2002, en Hurlingham, como otros municipios se abrieron nuevos espacios de participación. El caso del Consejo Local Económico y Social (CLES) –cuyo desarrollo se analizará en detalle al final del trabajo– sintetiza la complejidad de las relaciones que se despliegan en los ámbitos de participación entre Estado y sociedad civil en el marco de las políticas sociales. En este espacio se tomaban las decisiones sobre la política social nacional de mayor alcance: el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que otorgó un subsidio a todo padre o madre desocupado con hijos menores de 18 años, siempre que no contaran con otros ingresos en el grupo familiar. A la vez, aun cuando se suponía que serían los municipios los que derivarían los recursos, es públicamente conocido que organizaciones de diversos orígenes, pero especialmente las de desocupados (también llamadas “piqueteras” por su accionar característico, el corte de ruta) han obtenido cientos de planes a espaldas de los municipios, otorgados por la nación, la provincia o algún funcionario político o parlamentario. Otro de los factores distintivos de esta política es, por un lado, su alta visibilidad y, por otro, que inaugura un espacio de articulación entre Estado y sociedad civil simultáneamente en los diferentes niveles de gobierno de todo el país. Por tal razón, para los municipios, su implementación ha sido casi un imperativo. Aunque los controles de otros niveles estatales no siempre funcionaron, la gran mayoría de las organizacio-

nes locales de todas las ciudades y pueblos de todo el país conocían la existencia de este ámbito y, en algunos casos, presionaron para su apertura y orientaron su funcionamiento. Aun así, fue muy alto el número de municipios en los que no funcionó, y mayor todavía el de aquellos donde se desarrolló con irregularidades<sup>8</sup>. Pero antes de comenzar el análisis de este caso será necesario definir los conceptos a utilizar, describir el modo en que se relacionan los actores y sus consecuencias.

El conjunto de situaciones y actores que conviven en un territorio determinado abren, y a la vez condicionan, la construcción de un marco de acción y sentido. A su vez, los participantes en este campo y las relaciones que establecen son afectados por dicha trama de significados y de poder. La interacción entre municipio y OSC locales es definida como el conjunto de relaciones que mantienen estos actores, en nombre de cada una de las instituciones que representan, para la gestión de los asuntos que competen a ambos por su coexistencia en un mismo territorio. En líneas generales, este vínculo tiene consecuencias, que pueden ser leídas en términos de acceso a recursos, legitimación, reconocimiento, competencia, confrontación, cooperación, etc. Los efectos de la interacción son identificados por los actores, reconocimiento que los lleva a establecer, más o menos deliberadamente, una estrategia de vinculación.

Los ámbitos de participación delimitan un particular tipo de interacción entre sociedad civil y municipio. Estos pueden definirse como instancias de contacto formales o informales donde, a iniciativa del Estado (local, provincial o nacional) o de otros actores nacionales o internacionales, se intentan articular acciones en relación con una política pública. Este objetivo puede ser conseguido o no. Sin embargo, los ámbitos de participación, su estructura y competencia, inciden en el campo político local y suelen ser objeto de disputas entre los actores involucrados. A su vez, las relaciones de poder que allí se construyen y despliegan se imbrican de manera compleja, afectando tanto al vínculo Estado-organizaciones como a la relación de los beneficiarios con el municipio, con las organizaciones y, lo más relevante, con la posibilidad de acceder a los planes sociales. En el Cuadro 1 caracterizo los ámbitos de participación, teniendo en cuenta sus orígenes, convocatoria, actores, funciones y objetivos.

---

<sup>8</sup> En la actualidad, los consejos que persisten están principalmente vinculados al programa Manos a la Obra, destinado a convertir los proyectos de contraprestación laboral del programa Jefes y Jefas en unidades productivas autosustentables.

**Cuadro 1**  
Ámbitos de participación en el municipio de Hurlingham

	<b>Ámbitos de participación</b>
<b>Origen</b>	<p>Formal: espacios creados por un actor diferente al Estado local (Estado nacional, provincial u organismo internacional, etc.). Hay casos en los que las OSC requieren de un espacio multiactoral formal para acceder al financiamiento o para autorizar su intervención cuando se ocupan de temas que regula el municipio (por ejemplo, la infraestructura urbana).</p> <p>Funcionamiento intermitente y a veces problemático. Existen requisitos para su apertura y desarrollo. Las relaciones van de la indiferencia al enfrentamiento entre los actores.</p> <p>Informal: espacios creados a instancias del municipio. Funcionamiento: alto grado de flexibilidad para su continuidad y la asunción de responsabilidades. El municipio utiliza los recursos de las OSC sin que medie compromiso o control, en términos de objetivos previamente planteados. Permiten articular recursos de diferentes programas. Abren un espacio asociativo para los vecinos que colaboran con el municipio. Este último posee el monopolio de las decisiones y, en consecuencia controla el alcance de la participación y la selección de participantes. Delega una importante cantidad de tareas a las OSC. También puede cooptar a sus cuadros capacitados. La consecuencia es un esquema de asignación de recursos relativamente eficiente para el Estado.</p>
<b>Convocatoria</b>	<p>Surgen tensiones cuando los ámbitos de participación formales explicitan el conjunto de actores que deben convocarse. En general, el municipio convoca discrecionalmente a los actores por las redes de información y de trabajo. También a las OSC que conoce porque se acercan a reclamar. No obstante, ignora de manera deliberada a las organizaciones que cuestionan su gestión, aun cuando algunas estén altamente capacitadas y puedan trabajar de manera eficiente.</p>
<b>Funciones principales</b>	<p>De manejo de información sobre un tema o población específica: convocatoria a asociaciones cuyos temas de interés se vinculen a una problemática o grupo de personas en particular.</p> <p>De respaldo para acceso a recursos: cuando OSC y Estado interactúan para acceder a recursos, muchas veces, este contacto no pasa de la mera formalidad de llenar un formulario.</p> <p>De coordinación de acciones: aquí se encuentran algunos casos de organizaciones que poseen un conjunto de programas que de algún modo afectan a la población local, pero que, por sus características, deben apelar al Estado local para formalizarlos.</p>
<b>Objetivos</b>	<p>De corto plazo: sean de fiscalización o de implementación, la participación de las organizaciones asegura un valor agregado para el municipio en el resultado de los mismos. Sin embargo, no se da el salto cualitativo supuesto en la formulación de los ámbitos de participación, para el armado de redes de contención social permanentes y la utilización de la participación ciudadana como instrumento del fortalecimiento de la democracia.</p>

El origen de los ámbitos de participación puede ser formal, normalmente de creación externa al municipio, o informal, los preferidos por este. Aunque los espacios formales establecen procedimientos para las convocatorias, por lo general el reclutamiento de OSC se realiza a través de las redes del municipio. Las principales funciones de los espacios son de manejo de información específica, respaldo para acceso a recursos y/o coordinación de acciones. Tales objetivos tienden a ser cumplidos, pero las interacciones no trascienden en espacios de trabajo duraderos.

Los actores mencionan limitaciones, que son definidas como el conjunto de hechos, relativamente objetivos, que atentan contra la in-

teracción entre Estado y sociedad civil. Para el Estado local, las limitaciones de los ámbitos de participación son las organizaciones, su visión sectorial y su defensa de derechos específicos, y en consecuencia la dificultad que poseen para comprender la lógica “universal” estatal. En definitiva, las OSC interactúan para buscar recursos, pero no hay intención de que el vínculo trascienda. Además, son diversas las naturalezas de los actores; OSC y Estado poseen diferentes lógicas procedimentales y administrativas. Para las asociaciones, el principal obstáculo lo constituye el municipio que desalienta la participación. Por otra parte, el descrédito gubernamental lleva a que se distancien de este. Por otra parte, las interacciones implican recursos organizativos, tiempo, estar atentos a los movimientos del municipio que en cualquier momento podría hacer algo que los perjudique, y ello desalienta su interés en participar.

Los cambios en los modelos de gestión y las carencias de recursos públicos llevan al municipio a apelar a las entidades para el trabajo en conjunto. No obstante, dicha situación fuerza el campo político local, otorgando una mayor importancia a actores que tradicionalmente se han mantenido al margen de este, y genera disputas por el derecho de tales asociaciones a compartir espacios de decisión con los funcionarios municipales. En este sentido, la legitimidad de estas para cogobernar es cuestionada por diversos factores. A su vez, las mismas entidades observan que su participación muchas veces respalda las acciones estatales y que se utiliza su prestigio para avalar las políticas públicas.

En este sentido, las OSC son criticadas por su visión atomizada de los problemas locales, por la falta de procedimientos en la selección de los representantes de las mismas y la consecuente ausencia de control en la relación organización-miembros. Al respecto se citan casos de asociaciones cuyas cúpulas han persistido durante décadas, lo que desalienta la participación de los vecinos y la vacía de contenido<sup>9</sup>. La arbitrariedad en las formas de organización puede repercutir en la relación entre entidades y beneficiarios. Se corre el riesgo de que el sujeto quede nuevamente subordinado, esta vez no en la estructura burocrática estatal, pero en una mediación diferente que también asigna el recurso público de manera vertical. De este modo, el individuo no podría hacer uso de su capital organizativo para construir una alternativa que le permita desarrollar sus capacidades de manera autónoma. Los agentes municipales mencionan que han sido elegidos

---

<sup>9</sup> Para los funcionarios, otro de los interrogantes consiste en cuál puede ser el aporte de este tipo de agrupaciones a una gestión eficiente y democrática de los recursos públicos, cuando las mismas poseen una estructura de toma de decisión vertical y enfrentan constantes problemas en la consecución de los bienes para reproducir sus actividades cotidianas.

democráticamente y, a la luz de estos cuestionamientos, sienten que las OSC no tienen la legitimidad para tomar decisiones que afecten al conjunto de la población<sup>10</sup>.

Los miembros de las organizaciones declaran que no son ellos los que se atribuyen el derecho a decidir por la comunidad, sino que su legitimidad deriva de las convocatorias del Estado local. De este modo, una vez integrado el espacio de articulación, reclaman por los recursos para su plena participación. Para los líderes de las entidades, la toma de decisiones sin el acceso a la información trae como consecuencia que las OSC sean un “sello de goma” de las acciones del Estado y que el municipio intente capitalizar el prestigio social de las instituciones para legitimar sus políticas.

Desde el municipio, se culpa a las asociaciones por sostener una visión sectorial, carecer de una mirada de conjunto y no comprometerse con lo público. Sin embargo, cuando estas asumen papeles más “políticos”, como por ejemplo cuando confrontan abiertamente o cuando sus miembros se presentan a elecciones, son desacreditadas. En tales casos, se sostiene que el interés que las lleva a participar es consecuencia de ambiciones personales y no de la sincera defensa de los intereses de la comunidad. De nuevo, las entidades deben participar con el Estado, pero sin traspasar la frontera del acompañamiento en las políticas públicas según lo defina el funcionario en cuestión.

¿Cuál sería entonces el ideal de participación? ¿En qué condiciones podría darse una efectiva y armoniosa articulación entre Estado y sociedad civil? Para los funcionarios, la participación puede ser útil, siempre y cuando las OSC cuenten con la capacitación para hacerlo, lo que depende pura y exclusivamente de la preparación de sus miembros. Las organizaciones podrían colaborar en las áreas de conocimiento específico según un esquema corporativista de gestión por grupos de interés, pero de ningún modo este modelo las habilitaría para que se constituyeran en actores de control o cogobierno permanentes.

La interacción entre municipio y OSC cuenta con una base de diálogo constante. Hay un mínimo de relación, aunque no exenta de disputas. Sin embargo, para las entidades resulta casi imposible trascender esta instancia de diálogo por la falta de voluntad de los agentes estatales. Su reclamo recurrente es la transparencia por parte del municipio, sinceridad en sus intenciones últimas, cuando no se tiene la voluntad de sostener una interacción, especialmente cuando ambos compiten por los proyectos o el Estado posee limitaciones para generar acciones comunes.

---

10 Llama la atención el hecho de que este comentario se repita entre burócratas que trabajan en la administración pública hace más de diez años y nunca integraron una lista en una contienda electoral.

Los ámbitos de participación se diferencian por su origen, funcionamiento, convocatoria, objetivos y estructura. En la práctica, operan con diversos grados de éxito debido a la particular combinación de estas variables y las limitaciones de los actores para relacionarse en dichos espacios. Sin embargo, en casi todos los casos, introducen cuestionamientos en torno a la legitimidad de los actores para tomar decisiones. Estos interrogantes surgen en dos niveles: por un lado, se duda sobre el derecho de las OSC a intervenir en las decisiones de política pública; por otro, se critica al Estado local cuando este se atribuye la prerrogativa de regular la participación de la sociedad civil.

En esta sección he analizado las características de los ámbitos de participación, como un caso particular de interacción entre Estado y sociedad civil local, y las limitaciones de los actores, entendidas como factores relativamente objetivos, para desempeñarse en estos. A continuación me dispongo a presentar cuáles son las consecuencias de la vinculación para los protagonistas y qué estrategias de interacción construyen para operar sobre las mismas.

## **CONSECUENCIAS DE LA INTERACCIÓN Y ESTRATEGIAS DE VINCULACIÓN**

### **CONSECUENCIAS DE LA INTERACCIÓN**

El conjunto de relaciones que se establece en el campo político local tiene diversos efectos para los actores involucrados. Dentro de los ámbitos de participación, las consecuencias se tornan más evidentes en la medida en que estos constituyen espacios con cierto grado de institucionalización para la disputa por la distribución de recursos, y con diferentes competencias en términos de control y toma de decisiones.

Consecuencias para el Estado local: la interacción entre asociaciones y Estado local, idealmente, posibilita que este último se encuentre ante demandas articuladas de forma más eficiente. La agregación de voluntades por temas o barrios redundaría en la agilización de los canales de diálogo y distribución de recursos. En opinión de algunos funcionarios, esto no trasciende la expresión de deseo cuando los interlocutores societales son personas sin capacidad ni auténtica preocupación por el bienestar de la comunidad. Sin embargo, las OSC son un brazo sustantivo de la gestión pública, sin el cual el municipio no tendría acceso a amplios sectores de la población. Esta multiplicación de la llegada a los ciudadanos le permite a este acercarse a la problemática de un barrio, conocer las causas de sus problemas y/o implementar programas sociales. A la vez, la relación con las entidades le resulta imprescindible para solicitar muchas de las líneas de financiamiento derivadas por otros niveles estatales u organismos internacionales.

Consecuencias para la comunidad: en opinión de los miembros del municipio, la participación de las entidades puede no beneficiar a la comunidad. Existe el reconocimiento de que la inclusión de los individuos en acciones colectivas es la única manera de trascender la frontera de lo privado y lograr la defensa de los intereses y derechos no contemplados por la administración pública. No obstante, también surgen profundas dudas en relación con la legitimidad y la transparencia de los canales societales de organización. Las personas pierden la voz en manos de las OSC porque no están generados los canales de capacitación (*empowerment*) de los beneficiarios para que sean ellos mismos los que ejerzan sus habilidades, su autonomía y el control de la utilización de los recursos públicos. La interacción entre OSC y Estado local sólo beneficiará a la comunidad local en la medida en que las agrupaciones estén verdaderamente abiertas a la misma.

Desde el punto de vista del acceso a los recursos públicos por parte de los vecinos, la trama asociativa de los barrios introduce un profundo sesgo en su distribución. Su utilización para derivar partidas estatales, sea por falta de estructura municipal o para cumplir con el requisito de un programa social, refuerza las carencias de aquellos barrios que no poseen organizaciones. Dicha situación se repite en aquellos lugares en los que algunos sectores de la población se encuentran fuera de las redes de información necesarias para sentarse a dialogar con el municipio. Aunque en el municipio de estudio este sesgo se encuentra parcialmente compensado por la estructura descentralizada del área social, surge la pregunta por la igualdad de oportunidades para los ciudadanos que, compartiendo las mismas necesidades, poseen una inserción diferencial en las redes asociativas y de información<sup>11</sup>.

Mientras que el municipio busca delegar tareas y funciones a la vez que utilizar los recursos de las OSC, para estas la relación con el municipio tiene como fin último fortalecer la relación entre ciudadanía y representantes, y multiplicar la llegada de sus acciones. Se trata de poner a los funcionarios al servicio de la comunidad. En este sentido, participar implica obligar al municipio a asumir un compromiso con el bien común. En opinión de los líderes de las organizaciones, la trascendencia de sus acciones es muy recortada, a menos que se vinculen con el Estado local. Esta relación opera como multiplicadora, ya que el vínculo con el Estado tiene como consecuencia un doble proceso de crecimiento en el impacto y llegada de las acciones de la organización y fortalecimiento del compromiso del Estado local con la ciudadanía.

---

11 Otra consecuencia para los beneficiarios es la falta de control en la calidad de la prestación social. Las organizaciones no siempre son monitoreadas en su labor diaria, lo que introduce otro elemento de diferenciación en el acceso al recurso estatal.

Desde ya, los líderes de las entidades sostienen que la cogestión no debería verse como una amenaza por parte de los políticos, y de ningún modo interferiría en el monopolio de las decisiones últimas que ejerce el municipio.

Consecuencias para la organización: esta ampliación de las actividades societales, cuando confluye con la gestión de lo público-estatal, implica costos para las asociaciones. En algunos casos, la lógica de la acción política partidaria enfrenta a los miembros de estas con reglas de juego desconocidas y aparecen límites no previstos (como por ejemplo el incumplimiento de los pactos, la competencia por proyectos, etc.). La interacción con el municipio puede tener efectos profundamente desmoralizantes, como desmotivación y desmovilización, cuando no pérdidas materiales concretas (como la expropiación de los terrenos de una sociedad de fomento que alojaba un comedor municipal). Ello da lugar a un componente de aprendizaje organizacional para la interacción con el Estado local. Se incorporan las reglas de juego burocrático-estatal –vistas como diferentes a las de la sociedad civil–, lo que implica el despliegue de estrategias de vinculación más complejas, no tan abiertas y con menores niveles de expectativa.

Desde el punto de vista del rol social de las agrupaciones, las nuevas funciones y compromisos traen profundas consecuencias en su interior. Los líderes de la sociedad civil transmitían su preocupación porque las personas del barrio, una vez conseguido el plan social, se acercaban a la entidad para solicitar “trabajo”<sup>12</sup>. Resulta claro que las OSC cumplen un importante rol, al contener a un buen número de beneficiarios y quitar parte de esta responsabilidad al Estado local. A la vez, esta situación fortalece a la entidad, en la medida en que consolida la relación con las personas de su área de influencia y, en algunos casos, aumenta considerablemente el número de participantes en la misma. El beneficiario pasa a depender de la estructura organizativa de la asociación, lo que afianza su pertenencia a la misma (aquí surge el interrogante sobre la voluntariedad de dicha adscripción institucional).

Las entidades realizan grandes esfuerzos por diferenciarse del Estado. Sin embargo, para los beneficiarios, los límites son difusos, pues la participación en las actividades de contraprestación en el marco de la OSC les permite continuar percibiendo el plan social. Ello afecta las relaciones entre miembros y dirigentes societales. Se introducen

---

12 Este “trabajo” es la contraprestación laboral, requisito para percibir los planes sociales. El municipio brindaba un número muy bajo de espacios donde llevarla a cabo. Durante el período en el que se desarrolló el campo para la presente investigación, el programa Jefes y Jefas carecía de recursos para insumos, materiales y herramientas de trabajo, y el gobierno local no era capaz de organizar a la totalidad de beneficiarios del plan (unos 8.500, en una administración en la que los empleados públicos son poco más de 1.500).



componentes de organización y vigilancia de proyectos que dejan al beneficiario en una nueva relación de subordinación, esta vez ante el líder de la asociación o el proyecto que puede dar fe de su participación en el mismo. Así, la entidad se convierte, de hecho, en un agente de control estatal, aun cuando este rol sea resistido por los dirigentes societales entrevistados.

Las fronteras de la dependencia de los beneficiarios de la organización, y el uso que esta pueda hacer de tal relación, resultan difusas. Se trata de un tema complejo, pero se han observado casos en los que las OSC prefieren resolver por sí mismas determinadas problemáticas sociales, prescindiendo de la presencia estatal. El hecho de que el Estado intervenga en algún tema en el que las agrupaciones se encuentran trabajando es considerado como una intromisión. En ocasiones, la relación de la OSC con sus miembros se funda en la atención de una necesidad. En tal sentido, la intervención estatal desnaturaliza este vínculo, a la vez que potencialmente lo universaliza, colocando al individuo en relación con una instancia público-estatal en lugar de una entidad barrial o sectorial. La consecuencia de ello es que la competencia por proyectos sea también la disputa por el capital humano que compone la organización. El capital humano da lugar al capital organizativo, que es el verdadero valor agregado de la institución.

### **ESTRATEGIAS DE VINCULACIÓN**

En su relación cotidiana, OSC y municipio se conducen, más o menos deliberadamente, mediante una estrategia de vinculación. Esta es definida como el conjunto de acciones llevadas adelante por estos actores, fundadas en el reconocimiento de que su vínculo tendrá consecuencias en diversos aspectos de la vida pública y al interior de sus diferentes estructuras. La estrategia permitirá a los actores conseguir los objetivos por los cuales se vinculan y buscará reducir los costos materiales y simbólicos de tales interacciones.

Estrategias de las organizaciones: las estrategias de las OSC reconocen diversos “públicos”: hacia fuera, el Estado y la comunidad local; al interior, sus miembros. En el primer caso, se asume la necesidad de mantener la relación con el municipio, reconocimiento que en líneas generales abre un espacio de negociación que habilita un diálogo fluido, aun luego de profundas disputas. En el segundo caso, la relación entre las instituciones y el Estado local es evaluada por los vecinos. Esta certeza lleva a sus dirigentes a cuidarse tanto de mantener su autonomía relativa en relación con el municipio como de no perturbar la “paz urbana” con sus acciones de protesta. Por último, la delegación de funciones del municipio hacia las entidades afecta la relación entre líderes y miembros y la continuidad de sus actividades cotidianas.

La necesidad de mantener los canales de comunicación abiertos con el Estado local inaugura un espacio de tolerancia ante roces y conflictos. La mayoría de las organizaciones reconocen que, en términos generales, el diálogo es fluido. Son atendidos cuando solicitan entrevistas con los funcionarios y, aunque en ocasiones, ante hechos puntuales, la relación puede ponerse más tensa o existir indiferencia, las vías de contacto permanecen abiertas. Al decir de los miembros de las OSC, la cooperación es la actitud elegida en la mayor parte de los casos, y sólo optan por otros canales cuando el Estado no responde a sus demandas.

Organizaciones autodefinidas –y vistas– como opositoras también eligen mantener una relación mínima con el municipio. Los funcionarios brindan una mirada diferente del tema. Para ellos la confrontación es algo cotidiano, y sostienen que en realidad dicha estrategia obedece más a la ambición de posicionamiento frente a otras asociaciones y/o al deseo de lograr visibilidad pública que a la falta de respuesta a sus reclamos. Las estrategias de confrontación son criticadas porque en el municipio “no se le niega nada a nadie”. Esto significa que los recursos deben tener como contrapartida el control de la participación, y las iniciativas de confrontación o protesta representan un abierto desafío al mismo.

De cara a los miembros de la entidad y a la comunidad en general, los dirigentes de las OSC procuran que las interacciones con el municipio no anulen su espacio de autonomía relativa. Frases tales como “nosotros les decimos [a los vecinos] que no somos el Estado” o “no queremos que nos confundan con el Estado” suenan en la boca de los líderes, especialmente de los que pertenecen a aquellas que atienden necesidades básicas de la población y organizan a beneficiarios de programas sociales. En asociaciones prestigiosas, como las de origen confesional, la estrategia de diferenciación resulta vital tanto para su supervivencia como para que el municipio no las utilice para capitalizar su reputación.

Las nuevas tareas que asumen las OSC dan origen a diversas estrategias. Mientras algunas instituciones se resisten a incorporar estas responsabilidades, otras las asumen con convicción, incluso poniendo en cuestión la capacidad del Estado local para atenderlas. En este marco, la competencia es una relación de ida y vuelta en la que la satisfacción de las necesidades otorga sentido a la relación entre la asociación y sus miembros. La intervención municipal corre este eje de vinculación y vuelve a colocarlo en relación con lo público-estatal.

Estrategias del Estado local: se observaron tres posturas por parte de los funcionarios en cuanto a la articulación Estado-sociedad civil.

- Considera que el Estado es el único responsable de la gestión pública y privilegia el diálogo con cada organización en particular, en lugar de la interacción en espacios colectivos. Esta es la línea del municipio cuya principal estrategia de vinculación consiste en abrir una participación controlada basada en relaciones bilaterales. La distribución de subsidios o planes opera como su principal instrumento y tiene como fin el establecimiento de relaciones clientelares en las que se intercambian recursos públicos por adscripción.
- También coincide con el monopolio del Estado para todo lo que se vincule con la regulación de la vida pública. La diferencia radica en que aquí se valora a las OSC como fuentes de recursos, en el marco de la escasez de financiamiento estatal, reducción de la burocracia pública y aumento de las funciones sociales del Estado local.
- Sostiene que en la formulación de políticas públicas se deben coordinar acciones con los vecinos y sus organizaciones, para conocer con certeza los problemas de determinado grupo poblacional y las posibles maneras de resolverlos. A la vez, esta estrategia sostiene que la articulación permite elevar el compromiso de los vecinos con la solución de sus necesidades. Adicionalmente, el hecho de compartir responsabilidades con los funcionarios traerá como consecuencia el acercamiento de las lógicas entre Estado y sociedad civil y el crecimiento de la integración y del conocimiento mutuo entre funcionarios y ciudadanos<sup>13</sup>.

La interacción en general y los ámbitos de participación en particular se manejan como espacios de control en los que se ejerce el poder de manera centralizada. El municipio no alienta la participación, salvo cuando le resulta imprescindible para cumplir con los requisitos de un programa o suplir una carencia en su estructura. Como se verá luego en el análisis del CLES, se restringe la información, no se habilitan competencias y se cierra el diálogo cuando existe disenso con la opinión oficial. La competencia por proyectos es un tema recurrente y los mismos funcionarios que sostienen que las entidades son actores sin legitimidad ni capacidad para actuar son citados por los líderes de estas como aquellos que intentan capitalizar sus ideas y recursos.

En síntesis, las relaciones Estado-sociedad civil poseen consecuencias a diferentes niveles para los participantes y la comunidad.

---

<sup>13</sup> El único funcionario entrevistado que suscribía a esta postura no fue confirmado en el cargo cuando el intendente resultó elegido para continuar su mandato.

La representación sectorial y territorial de las OSC permite tanto la agregación de demandas por grupos de interés como la ampliación de la limitada capacidad de gestión municipal. En la medida en que asumen nuevas responsabilidades, las OSC modifican cualitativamente la relación con sus miembros y con el municipio. A su vez, la trama organizacional local introduce sesgos en la distribución de los planes sociales, lo que llama la atención sobre la legitimidad de las OSC para gestionar recursos públicos.

El reconocimiento de las consecuencias de la vinculación lleva a organizaciones y municipio a definir las estrategias de interacción. Las asociaciones intentan trabajar cubriendo varios frentes de prestigio, cuidando su imagen ante la comunidad, el Estado y sus miembros. La relación con el municipio les permite acceder a recursos imprescindibles para su reproducción cotidiana y se esfuerzan por mantenerla, pero diferenciándose de este. En relación con las nuevas tareas, las OSC oscilan entre la indiferencia y la disputa con el municipio por ver quién resuelve los problemas de la población local. Para este último, la interacción con las asociaciones se funda en diversas concepciones de la legitimidad de estos actores para articular en la gestión pública, que dan lugar a cursos de acción también diversos. En líneas generales, se trata de una relación altamente conflictiva en la que priman los roces y la abierta competencia por proyectos.

La elección de la estrategia de vinculación dará lugar a diferentes patrones de interacción de acuerdo al actor en cuestión, sus características, el ámbito en el que se desenvuelven, los recursos que manejan, etcétera.

Seguidamente, introduciré algunas ideas preliminares para la construcción de una tipificación de patrones de interacción según el tipo de estrategia elegida por los actores y el origen del ámbito de participación en la que esta se despliega.

### **DE LA ESTRATEGIA DE VINCULACIÓN A LOS PATRONES DE INTERACCIÓN. ALGUNOS APUNTES PARA TIPIFICAR RELACIONES**

A continuación, me propongo hacer algunos comentarios preliminares para la construcción de una tipología de patrones de interacción entre OSC y estados locales en el marco de las políticas sociales. Para ello elegiré una serie de relaciones relevantes que me permitan abstraer de las conductas concretas elementos para caracterizar determinados cursos de acción y construir categorías de análisis para comparar estrategias similares en otros casos de estudio. Desde ya, los cursos de acción no son unívocos; una organización que es catalogada por su estrategia de vinculación como “cooperativa” puede elegir en algunos casos confrontar. Sin embargo, se trata de caracterizar lo predominante de la relación y brindar herramientas para su conceptualización en un estudio que exceda los límites del análisis de caso, técnica elegida para la investigación que aquí se presenta.

En esta primera formulación elegí cruzar dos de las variables analizadas: las estrategias de vinculación que los actores despliegan en los ámbitos de participación según sea el origen del mismo (formal o informal). El principal determinante de la estrategia de los actores, sea el municipio o las OSC, será su autonomía relativa, que será función de sus posibilidades de acceder a recursos independientemente unos de otros, con la posibilidad, también, de fijar las reglas de juego del ámbito de participación.

Son varias las razones que llevan al Estado local a interactuar con las instituciones. Este genera espontáneamente vínculos con las entidades de la ciudadanía para utilizar sus recursos (organizativos, de información, etc.). Es de esperar que el municipio prefiera aquellas instancias en las que voluntariamente apela a las organizaciones y en las que tiene el monopolio de la decisión en relación con la continuidad y las atribuciones del vínculo.

Diferentes tipos de organizaciones pueden elegir, con mayor o menor grado de libertad, qué tipo de relación desean establecer con el municipio. Las más autónomas serán aquellas que menos dependan de los recursos municipales. Típicamente, se trata de aquellas que son parte de estructuras más amplias que la red local, como las que reciben financiamiento externo y/o se insertan en alguna organización nacional. Los recursos que buscan en la interacción son imprescindibles para la continuidad de sus actividades cotidianas. Estos pueden ser:

- Recursos materiales de diverso tipo, como por ejemplo: aquellas partidas para gasto social que directa o indirectamente administran las entidades; los subsidios que otorga el municipio, con criterios más o menos arbitrarios; y los pedidos puntuales de las organizaciones para la atención de necesidades específicas como los problemas edilicios, los equipos para eventos, micros para traslados, etcétera.
- Recursos de autoridad, entre los cuales se encuentran: el permiso gubernamental para que las organizaciones realicen actividades referidas a áreas que regula el Estado local como la vivienda y/o la infraestructura urbana; el reconocimiento de los proyectos de contraprestación laboral de los beneficiarios de planes sociales que trabajan en el marco de la asociación; y también el respaldo del Estado a las entidades cuando coordina acciones para que estas logren acceder a recursos materiales de origen no local.
- Recursos organizativos: el ser habilitado por el municipio para organizar beneficiarios implica una contribución sustantiva en el

capital humano de la organización que ve incrementado su número de miembros y afianza sus vínculos con los nuevos y antiguos.

- Recursos simbólicos: prestigio ante sus miembros y organizaciones pares, influencia en la constitución de la agenda pública, reconocimiento como miembro de la sociedad civil local, poder para definir las reglas de juego para la participación e influir en la constitución del campo político, etc. El carácter simbólico se refiere a que su existencia es detectada en la elaboración de segundo orden que implica el análisis. También pueden ser medios para conseguir otro tipo de recursos.

**Cuadro 2**

Tipología A: patrones de interacción del Estado local

Estrategia de vinculación del municipio	Interacción		
	En ámbitos de participación		Fuera de ámbitos de participación
	Formal	Informal	Contactos <i>ad hoc</i>
<b>Coopera</b>	Participación controlada	Utilización de recursos	Relaciones bilaterales
<b>Confronta</b>	Boicot	Desconocimiento	Gestión del conflicto

**Cuadro 3**

Tipología B: patrones de interacción de las OSC

Estrategia de vinculación de la OSC	Interacción		
	En ámbitos de participación		Fuera de ámbitos de participación
	Formal	Informal	Contactos <i>ad hoc</i>
<b>Coopera</b>	Institucionalización de la disputa por el campo	Acceso a recursos	Gestión de la vida cotidiana
<b>Confronta</b>	Diferenciación y denuncia	Interrupción del vínculo	Protesta social

### PATRONES DE INTERACCIÓN COOPERATIVOS EN ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN

Participación controlada: se trata del patrón municipal cooperativo en un ámbito de participación formal. En líneas generales, las organizaciones más fuertes, aquellas que poseen mayor independencia del municipio, tienden a coincidir con las más institucionalizadas. En ámbitos de participación formales, el municipio trabaja con ellas, pues

se encuentran en condiciones de cumplir con los requisitos de estos espacios. No sólo por contar con estatutos o balances, sino que las OSC más importantes también suelen estar incluidas en las convocatorias que explicitan el tipo de actores que deben participar. A la vez, algunas de ellas gozan de un alto prestigio, que es utilizado por el Estado para legitimar sus cursos de acción. En este caso, busca monitorear las competencias y atribuciones del espacio e intenta de diversas maneras mantener una participación controlada.

En el caso de las instituciones con menos recursos materiales, organizativos y simbólicos, normalmente es el municipio el que fija las reglas de juego para la interacción. Para este, resulta de utilidad convocar a organizaciones “débiles” en ámbitos formales, en la medida en que ello le permitirá contar con actores que generalmente quedan subordinados a su lógica de negociación. Tal estrategia se apoya en la existencia de múltiples niveles de relaciones en el nivel local. Estas agrupaciones basan su relación con el municipio en ámbitos informales y tienden a evitar el conflicto en los espacios institucionalizados por temor a las represalias en otras instancias que dependen de la voluntad estatal. También son útiles al Estado para implementar políticas y derivar recursos por medio de la utilización de la estructura territorial de un actor que en general no confronta.

Institucionalización de la disputa por el campo: es el patrón de las OSC, cooperativo en ámbitos de participación formales. Las OSC más fuertes buscarán interactuar en ámbitos formales, especialmente cuando deseen comprometer al municipio en la continuidad de la interacción y los atributos del espacio de articulación. Tales interacciones serán complejas en la medida en que se abre una fuente de conflicto por la apropiación del campo político local, pues la formalidad del ámbito también implica la asignación de atribuciones a las asociaciones, delegación legitimada por la participación del municipio en el espacio. Este no es un hecho menor, teniendo en cuenta que muchas de estas entidades poseen una alta capacidad de gestión. A su vez, las OSC más conocidas entre los ciudadanos son conscientes de que el municipio intentará capitalizar su legitimidad. Este reconocimiento las llevará a presionar por institucionalizar la relación y volverla transparente, para evitar el respaldo del Estado en aquellos puntos en que no acuerden. Por otro lado, cuando la organización trabaja en temas sociales, las convocatorias formales de participación abren un espacio de conquista de espacio y presión para que el municipio discuta sobre, y se ocupe de, determinados temas sensibles. Por último, estos espacios también se constituyen en una posibilidad para modificar algunas de las prácticas políticas locales. Allí donde las entidades sostienen diferencias con el municipio, especialmente en lo relativo a las prioridades del gasto pú-

blico, sus líderes intentarán poner sobre la mesa de discusión aquellos aspectos de la gestión estatal con los que desacuerdan o que aparecen oscuros, como la discusión del presupuesto municipal o los pedidos de mayor transparencia en la administración.

Para una organización relativamente débil, su participación en un ámbito de articulación formal le brindará la oportunidad de abrirse del “toma y daca” del municipio y establecer alianzas con otros actores apelando a las atribuciones del espacio. Estas instituciones encontrarían aquí mejores condiciones para la negociación con el municipio, pues tienen posibilidad de pedir por los recursos según procedimientos públicos de participación, que no pueden ser modificados unilateralmente por el municipio sin que se afecte la continuidad del ámbito. Se trata de una ventana de oportunidad para fijar sus posiciones, como lo hacen otras organizaciones más fuertes y capitalizar la coordinación de acciones con estas.

Utilización de recursos de OSC: es el patrón municipal cooperativo en ámbitos de participación informales. Para el municipio, es esta la opción preferida en términos de espacios de participación, pues son aquellos en donde las OSC cooperan, permitiéndole utilizar sus estructuras, pero sin comprometerse con el establecimiento de criterios para su funcionamiento y continuidad. Así, se vale de la estructura territorial de las OSC para suplir la carencia de recursos públicos y alcanzar a mayor población, a la que no llegaría de otro modo. Para ello, prefiere utilizar las estructuras de las instituciones más débiles, las que, por su mayor dependencia del Estado local, serían más fáciles de manejar y controlar. A la vez, como se vio, estas instancias informales les permiten combinar de manera innovadora recursos de programas sociales apelando al conocimiento de los vecinos y agrupaciones del barrio para su gestión. Se trata de una oportunidad para implementar políticas localmente. En cuanto a las organizaciones más fuertes, tienden a desconocerlas; y, dada la informalidad del ámbito, ellas tampoco reclaman por su inclusión en el mismo, ya que en muchos casos ni siquiera saben de su existencia.

Acceso a recursos públicos: es el patrón de OSC cooperativo en ámbitos de participación informales. En la práctica, entidades de todo tipo interactúan con el municipio en estos espacios. Especialmente cuando, en el trabajo cotidiano, instituciones y agentes estatales coinciden en el barrio. Las organizaciones más fuertes pueden elegir cooperar en determinadas situaciones que implican compartir actividades o recursos. Los espacios informales no son los preferidos por estas y, sea a causa de ellas o por la estrategia municipal, el trabajo de municipio y el de las entidades corren por carriles separados, cuando no se superponen y obstaculizan de hecho.



Los ámbitos de participación informales son, sin duda, el espacio de acción más importante para las entidades mayormente dependientes del Estado local. Allí pueden tener acceso a recursos organizativos y materiales que les permiten vincularse de manera diferencial con sus miembros y los vecinos del barrio donde operan. De hecho, muchas de estas asociaciones, con bajo nivel de formalidad, surgieron a partir del trabajo conjunto con el municipio. Este apela a un grupo de vecinos y les facilita las herramientas para que, a la vez que apoyan la tarea estatal, brinden una respuesta organizativa a sus propias necesidades. Grupos de vecinas que colaboran en comedores municipales, sociedades de fomento, clubes barriales, centros de jubilados, entre otras, trabajan con el municipio a diario sin que medie ningún tipo de institucionalización. No obstante, estas actividades movilizan una importante cantidad de fondos públicos. Las instituciones acceden a estos, pero la última palabra es del Estado local en una relación que está lejos de ser un modelo simétrico de gestión asociada.

#### **PATRONES DE INTERACCIÓN DE CONFRONTACIÓN EN ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN**

**Boicot municipal:** es el patrón municipal de confrontación en ámbitos de participación formales. En ningún caso de los estudiados el municipio elige confrontar abiertamente con las organizaciones. Más aún, mantiene la voluntad de diálogo incluso en casos de abierta diferencia de criterios con las OSC y/o competencia por proyectos. En algunos de los relatos recogidos se observa que el municipio puede llamarse a silencio y cesar de responder a los pedidos de encuentros de las instituciones. Sin embargo, para el Estado local, los conflictos que puedan generarse en un ámbito de participación formal son tanto un problema como una excusa para su desarticulación. En el caso de estudio, el boicot de estos espacios se valió en gran medida de la capitalización del conflicto abierto por las organizaciones. Los problemas surgían entre asociaciones, que competían, entre sí y/o con el Estado local, por su lugar en el espacio. En este último caso, las que se enfrentaban más abiertamente terminaban renunciando a la interacción.

**Diferenciación y denuncia:** se trata del patrón de OSC de confrontación en ámbitos de participación formales. Una vez en estos espacios, una organización más fuerte puede elegir confrontar como primera actitud, o a partir del fracaso de su estrategia de cooperación previa. Organizaciones radicalizadas y/o que hacen de la confrontación su principal herramienta participan de manera conflictiva para fijar su posición, diferenciarse de otro tipo de entidades y presionar al municipio para que les habilite determinados recursos. Esta estra-

tegia ha resultado poco fructífera en la coordinación de acciones con otras agrupaciones, especialmente con las más moderadas que tienden a distanciarse de este tipo de actores. Cuando, luego de una estrategia cooperativa, una organización relativamente fuerte comprende que el municipio no responde a sus demandas y/o no respeta el funcionamiento del ámbito de participación, puede cambiar su actitud y denunciarlo. En líneas generales, este es un último recurso y significa la pérdida de la batalla por la apropiación del campo; casi siempre constituye la antesala de la desarticulación del espacio.

Las organizaciones débiles son principalmente cooperativas. En caso de conflicto, temen a las interacciones con el municipio, pues algunas de ellas no han sido capaces de defender sus intereses en vinculaciones previas. En estos ejemplos, el contacto se abre sólo cuando resulta indispensable o en temas específicos y, en caso de enfrentamiento con el municipio, se elige coordinar acciones con actores más poderosos, o directamente el corte de la relación. En los casos de debilidad relativa de la organización, la independencia del municipio y de sus recursos es un gesto de autodeterminación, fundado en el deseo de no quedar subordinados a la lógica de la política partidaria, ni ser utilizados en períodos electorales.

**Desconocimiento:** es el patrón municipal de confrontación en ámbitos de participación informales. Se trata de uno de los casos más difusos para identificar una estrategia de confrontación por parte de los actores. Dado que el municipio no asume ningún tipo de compromiso en el mismo, cualquier situación que atente contra la solidaria resolución de los temas tratados redundará en un desconocimiento municipal de las organizaciones que enfrentan su autoridad. En algunos casos, los funcionarios pueden pedir un cambio de estrategia a las OSC más dependientes apelando a la ayuda que el municipio les brinda.

**Interrupción del vínculo:** es el patrón de OSC de confrontación en ámbito de participación informal. Cuando las organizaciones fuertes no acuerdan con la estrategia municipal dentro de un ámbito de participación informal, pueden iniciar acciones de protesta. En la práctica, se observó que difícilmente puedan exceder la demostración, a menos que su causa suscite el interés de la ciudadanía. En la línea de lo dicho para ámbitos de participación formales, las organizaciones con menos fortaleza carecen de recursos para obligar al municipio a cumplir los acuerdos previamente asumidos y menos aún para sostener espacios informales en los que no median compromisos previos. Así, en caso de conflicto, la estrategia de confrontación virará en una renuncia a la vinculación con el municipio.

### PATRONES DE INTERACCIÓN POR FUERA DE LOS ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN

Relaciones bilaterales y gestión de la vida cotidiana: son los patrones cooperativos, del municipio y de las OSC respectivamente, fuera de ámbitos de participación. A diferencia de los responsables de las áreas sociales, quienes en algunos casos requieren del involucramiento de los vecinos en ámbitos de participación, los funcionarios políticos prefieren interactuar por fuera de estos y sólo los convocan cuando no existe alternativa. El ejecutivo local elegirá los contactos *ad hoc*, las relaciones bilaterales y personales con los líderes de las organizaciones y, especialmente en el caso de las entidades débiles, el otorgamiento de recursos a cambio del disciplinamiento de estos actores a las políticas municipales. Dichos contactos se establecerán de manera diferencial, dependiendo del perfil ideológico de la entidad y el momento en el que se encuentren, teniendo como referencia el calendario político electoral. Este patrón de interacción se encuentra en la línea de la estrategia de algunos funcionarios municipales que intercambian recursos por adscripción en un modelo de acumulación política, que en estos casos se presenta como predominantemente clientelar. Dicho modelo también se filtra en los patrones estudiados anteriormente, en los que la participación es siempre resistida por el municipio.

Los contactos generados entre OSC y Estado por fuera de ámbitos de participación se vinculan con la gestión cotidiana, la reproducción de las actividades organizativas y la necesidad o no de contar con recursos materiales o de autoridad provenientes del Estado. A diario, estas efectúan pedidos puntuales para atender situaciones específicas de la asociación (pedidos de autorización para eventos públicos, solicitud de equipos de audio o transporte, de materiales para resolver problemas edilicios, etc.) o de los vecinos. A su vez, existe un mínimo de relación, invitaciones mutuas a eventos y diversos temas que surgen de la convivencia en el ámbito geográfico del municipio en cuestión.

Gestión del conflicto y protesta social: se trata de los patrones de confrontación, del municipio y las OSC respectivamente, fuera de ámbitos de participación. Si en ámbitos de participación informales se hacía difícil detectar casos de enfrentamiento entre actores, en los contactos que carecen por completo de una estructura y dependen sólo de su voluntad resulta aún más complejo. Este es un caso marginal, porque la ausencia de cooperación lleva a la interacción al borde de la nulidad. Fuera de ámbitos de participación y sin reglas de juego para la interacción, se observan casos de encuentros conflictivos por la coexistencia en un mismo territorio. Muchas veces, estos implican una disputa por la constitución de las reglas de juego para la interacción y se convierten en la antesala de una relación cooperativa futura, fuera o dentro de ámbitos de participación.

Por ello, quisiera mencionar la actitud del municipio frente a organizaciones que desconocen por completo su autoridad, como es el caso de la Fundación Felices los Niños. No profundizaré en este ejemplo; sólo mencionaré que la institución no establecía, ni mantiene en la actualidad, ningún tipo de relación con los funcionarios, pero recibía recursos de otros niveles estatales que le correspondían a la ciudad. Los responsables de las áreas sociales han tenido que denunciarla por el manejo discrecional de estos fondos y la dudosa calidad del servicio prestado en la atención de lo social<sup>14</sup>. Lo que vemos aquí es una disputa por la legitimidad del municipio para ejercer su autoridad en su territorio frente a una asociación que lo desconoce por completo rompiendo con las reglas de juego para la interacción y la gestión del conflicto establecidas por el Estado local.

Para las OSC, las interacciones puntuales en el marco de una estrategia de confrontación se vinculan principalmente con las protestas sociales. Estas pueden estar enmarcadas en un reclamo a nivel nacional o provincial. En otros casos, las movilizaciones pueden generarse a raíz de conflictos puntuales con el municipio. Tal estrategia es denostada por el municipio local, que pierde el control total de la situación de participación, que es *ad hoc* y enfrenta abiertamente su autoridad.

### **EL CASO DEL CLES DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS**

En esta sección estableceré algunas continuidades entre el caso del CLES y los patrones de interacción arriba tipificados. Mi intención no consiste tanto en caracterizar a los actores, clasificándolos en los diferentes casilleros, como en presentar los modos en que estos se relacionan y la evolución de su vínculo. En este caso, organizaciones y municipios se encuentran en un ámbito de participación formal, creado por un actor no local, que posee ciertas características que exceden a la voluntad de los protagonistas. Estas serán utilizadas por los actores en provecho de sus estrategias. Dichos cursos de acción, en un primer momento, serán cooperativos, pero luego cambiarán al enfrentamiento abierto previo a la clausura del espacio.

---

<sup>14</sup> Esta organización aloja a cientos de niños que carecen de un hogar o que no podían ser alimentados por sus padres. Goza de un alto prestigio y su presidente es un cura con asidua presencia en los medios y fluidos contactos con importantes personalidades. En octubre de 2002, mediante una investigación periodística, el clérigo fue denunciado por abuso de menores y actualmente se encuentra preso esperando su juicio oral. Hasta el momento de la denuncia, la Fundación monopolizaba el total de las becas provinciales de ayuda escolar que le correspondían al municipio, entre otros muchos recursos.

**Cuadro 4**

Ubicación del caso del CLES en las tipologías A y B. Evolución de los patrones de interacción asumidos por el municipio y las OSC en un ámbito de participación formal

<b>CLES: Interacción en ámbitos de participación formal</b>		
	<b>Estrategia de vinculación del municipio</b>	<b>Estrategia de vinculación de la OSC</b>
<b>Momento 1</b>	Coopera Participación controlada	Coopera Institucionalización de la disputa por el campo
<b>Momento 2</b>	Confronta Boicot	Confronta Diferenciación y denuncia

Dentro del caso de estudio (el municipio de Hurlingham) existen diversas versiones sobre la apertura de este ámbito. Mientras que las máximas autoridades municipales declaran que se trata de la continuación de hecho del consejo de crisis creado a fines de 2001, algunas OSC afirman que fue la presión y la movilización social lo que motivó su apertura. El antecedente del consejo de crisis es importante, porque este es visto como un espacio de discusión legítimo por parte de los funcionarios del ejecutivo local, mientras que el CLES es percibido como una imposición. Una de las razones para ello es que, en el consejo de crisis, el “elenco estable eran los concejales” y las organizaciones invitadas, y para el CLES cambian los criterios de selección. Concejales y funcionarios ven estos criterios como una obligación y, en consecuencia, dudan de su legitimidad. Tal es la controversia que genera su apertura que, al ser consultado por la existencia de ámbitos de interacción en el marco de las políticas sociales, el representante del Estado en el CLES no lo menciona como ejemplo.

El municipio necesita de las organizaciones, tanto para cumplir con los requisitos para acceder a los planes sociales derivados del ámbito de la nación como para gestionarlos, debido al gran número de beneficiarios que abarca. Los criterios de selección de las entidades que participarían en el CLES son definidos por el convenio firmado entre el municipio, la nación y la provincia de Buenos Aires. En este se estipula la convocatoria a asociaciones por grupos de intereses, siendo prioritaria la participación de entidades de segundo orden, como por ejemplo federaciones de sociedades de fomento o centros de jubilados. También debía convocarse a entidades que vinieran trabajando con planes sociales similares, como el Barrios Bonaerense o Trabajar, que luego se unificarían en el Jefes y Jefas. El mismo funcionario que me ha ilustrado sobre las características de la conformación del espacio fue

acusado luego por algunas organizaciones de violar estos criterios de representación, generando una crisis de legitimidad en el consejo.

La necesidad de contar con las OSC lleva al municipio a desplegar una estrategia de colaboración. Así, inicia una apertura controlada de la participación, que siempre está por fuera de los límites deseados por los funcionarios. Tal situación generó tensiones que volvieron insostenible la continuidad de la estrategia cooperativa. Para algunos funcionarios, el CLES tenía un exceso de atribuciones, producto de la implementación de un modelo de articulación que no respeta las particularidades locales; es por ello que estaba destinado a quedar en la mera formalidad.

Hay una idealización [...] de los organismos gubernamentales de acá, porque están aplicando programas que están financiados desde el extranjero. Hay una idealización de las entidades intermedias. Evidentemente, en los países desarrollados funcionan distinto [...] Son ellos [los organismos multilaterales que financian los programas] los que dicen cómo deben conformarse. En algún momento, en lo que era el Consejo Local Económico y Social, ponían al que era el presidente dentro de lo que era la estructura de decisión, la aprobación de proyectos [...] a la misma altura que el intendente. Después se dieron cuenta de que no podía ser [que] la presidenta de una sociedad de fomento fuera la que decidiera eso, porque lo único que estaba haciendo era desorden, para ver si la metíamos en la municipalidad (Entrevista a un funcionario municipal).

Algunos de los miembros del municipio temen a las atribuciones que puedan adquirir estos espacios de participación. Una dirigente social nos comentaba:

Hay miedo a la participación, por un lado, y el miedo te produce, a veces, reacciones de represión, y por otro lado, hay incomprensión. Es decir, en algún momento, algunos concejales veían al Consejo Consultivo como que los reemplazaban a ellos [...] Nosotros decíamos que éramos consultivos, que ellos después tenían la decisión pero es como que los desencajaba, porque todo lo que es control comunitario significa rendir cuentas y [...] evidentemente no tenían ganas (Entrevista a líder de OSC).

Para las organizaciones, participar en un ámbito de alta visibilidad pública, que además les permitía el acceso a los recursos del programa

social, constituía una oportunidad única para consolidar su rol en el campo político local. Estas reconocen que la convocatoria del CLES estipulaba la creación de una instancia para discutir todas las políticas sociales municipales. Aún más, tenían intenciones de revisar el presupuesto municipal, pero se encontraron con diferentes trabas. Los funcionarios entrevistados nunca mencionan cuáles serían sus atribuciones, y la única referencia a este tema se vincula con la idea de resolver los conflictos que pudieran aparecer en el transcurso de la implementación del programa. De hecho, las competencias sustantivas mencionadas en los relatos de los entrevistados se vinculan casi pura y exclusivamente a la aprobación de proyectos de contraprestación laboral. A la vez que los miembros de las OSC presionaban para el efectivo cumplimiento de las funciones del consejo, se cuidaban de transparentar los procesos de toma de decisiones para no avalar cursos de acción municipales con los que no coincidieran. Pedidos de listados de beneficiarios, sorteos para la asignación de los recursos, control de los proyectos de contraprestación son algunas de las solicitudes en este sentido.

Mientras en una primera etapa las estrategias de los actores en este espacio formal de interacción se caracterizaban por ser preeminentemente cooperativas –apertura a la participación controlada por parte del Estado y presión por la institucionalización de la disputa por el campo político–, para las organizaciones pronto las cosas cambiarían. Desde el punto de vista del municipio, el consejo era visto como una imposición. En la práctica, devino en un caso típico de boicot cuando el municipio, valiéndose del conflicto entre las asociaciones, se abstuvo de ejercer su liderazgo en una efectiva coordinación. Las discusiones, producto de la histórica competencia de las organizaciones por la legitimidad y la influencia en su territorio, se desarrollaron sin que el municipio interviniera para potenciar la articulación y orientar las decisiones en una dirección sustantiva. Ello también fue percibido como una estrategia de boicot por los protagonistas:

Ellos no querían escuchar. Después, el medio que usaron fue ¡no saber conducir el espacio! [Fue] muy anárquico [...] Nosotros acá tenemos gente de los planes que vienen, trescientas personas, y podemos dialogar. Pero para que dialoguemos, creamos una estructura de orden porque, si no, no se habla entre mucha gente (Entrevista a líder de organización de origen confesional).

Como se ejemplificó en la tipificación de esta estrategia, el municipio actuó más por omisión que por medio del abierto enfrentamiento. La falta de coordinación y la carencia de funciones concretas fueron des-

gastando a los diversos actores participantes. Adicionalmente, los funcionarios del municipio comenzaron a tomar algunas actitudes que erosionaron el espacio. Algunas de ellas fueron: la introducción de organizaciones que pusieran en cuestión la legitimidad de las existentes (como invitar a OSC afines o creadas *ad hoc*, tales como una sociedad de fomento no federada a la que se le otorgó el mismo derecho a voto que tenía la federación o una organización de desocupados “inventada” por el municipio que no era conocida por sus pares ni pertenecía a ninguna orgánica); la participación en el CLES con funcionarios de menor rango en lugar de alguien que pudiera tomar decisiones sustantivas; el incumplimiento del horario de las reuniones, etcétera.

El camino de las organizaciones también condujo a la confrontación, observándose varias etapas caracterizadas por el deseo de diferenciarse del municipio, su denuncia, y finalmente el abandono del CLES. Ante la estrategia municipal de boicot, las asociaciones fueron incapaces de articular una estrategia común y tampoco tuvieron mayor interés en defender el ámbito. Por empezar, las discusiones entre las entidades, que iban subiendo de tono –exacerbadas por la actitud municipal–, comienzan por alejar a las más moderadas en sus planteos y menos vinculadas con fines sociales. El desgaste empezó a reflejarse en una ausencia cada vez mayor de OSC, legitimando así, luego de casi un año de funcionamiento, el cierre del consejo. No existieron acciones concretas de reclamos para que este se reabriera, mas allá de algún caso aislado de denuncias ante el Consejo provincial por irregularidades. El CLES, tal como se desarrolló, no era visto por los miembros de las asociaciones como un ámbito de construcción sino como una pérdida de tiempo.

## CONSIDERACIONES FINALES

Los apuntes citados para comenzar a tipificar relaciones sugieren que la formalidad de los ámbitos de participación y la fortaleza relativa de las organizaciones serán dos de los factores más significativos en la construcción de los patrones de interacción entre Estado y sociedad civil. Estos modos de relación se basan, principalmente, en la necesidad de apelar a los recursos del otro debido a la coexistencia en una misma geografía política. El modo en que se estructuren tendrá una influencia decisiva por parte del modelo de acumulación política predominante. En este caso, aunque matizado por los heterogéneos estilos de vinculación de las diversas áreas de la administración, estaría más cercano a uno predominantemente clientelar. Los movimientos del municipio dan lugar a respuestas por parte de las organizaciones, que también adaptan sus estrategias en pos de su supervivencia. Los patrones de interacción no son estáticos y –como se vio en el caso del CLES– son



objeto de disputa por parte de los actores involucrados, quienes en última instancia compiten por su protagonismo en el campo político local y la definición de sus reglas de juego.

Los cambios en las condiciones de vida de la población y los modelos de gestión estatal dan lugar a un proceso de localización de las demandas en el ámbito de los estados locales. El renovado rol de las OSC introduce nuevas tensiones en el campo político local. Estas se expresan en las interacciones municipio-sociedad civil y se consolidan en los espacios de contacto institucionalizados denominados ámbitos de participación.

Las interacciones Estado-OSC impactan en la dinámica de estos actores y los conducen a la definición de una estrategia de vinculación. Aunque existen matices en los cursos de acción elegidos, en líneas generales, con su estrategia el municipio busca utilizar los recursos de las asociaciones, a la vez que intenta limitar su participación en la toma de decisiones. Por su parte, las OSC esperan que las nuevas tareas que asumen traigan como contrapartida su fortalecimiento, la posibilidad de mantener su capital humano y la paulatina incorporación de atribuciones en las decisiones públicas que competen a su área de trabajo.

Los cursos de acción elegidos pueden ser tipificados en patrones de interacción. Estos se definen en relación con una serie de variables. La formalidad de los ámbitos de participación y la fortaleza relativa de las organizaciones serán dos de los factores decisivos en la construcción de tales vínculos. Los patrones de interacción son dinámicos, cambian en el tiempo y se basan principalmente en la necesidad de apelar a los recursos del otro, debido a la coexistencia en una misma geografía política.

En el presente trabajo asumo un proceso de complejización, al menos de tensión, de la matriz sociedad-Estado. La experiencia muestra que persisten mecanismos de boicot, control y subordinación por parte del municipio hacia las OSC. Se espera de las entidades un mayor compromiso con las problemáticas de la población y el respeto de la lógica pública estatal como superior a la de su representación sectorial, pero el Estado local no genera métodos ni mecanismos transparentes de convocatoria y participación, ni apoya a las entidades de vecinos para que puedan organizarse internamente.

En relación con la primera hipótesis, que vinculaba las estrategias de los actores, observamos que la participación se estructura de modo relacional, dando lugar a un compás de movimientos en el que el modelo de acumulación política municipal conducirá al despliegue de estrategias de participación que se encarnan en análogos modelos de acumulación política por parte de las OSC, necesarios para su subsistencia. Una primera lectura nos muestra que algunas organizaciones no pueden trascender la parálisis que, en muchos casos, implica

la asunción de nuevas responsabilidades. También que algunas han sido incapaces de superar sus diferencias y establecer redes para la provechosa utilización de los ámbitos de participación abiertos por el municipio. En su asimétrica relación con el municipio, las OSC no han podido convertir los recursos de poder para utilizarlos en favor del establecimiento de reglas de juego que legitimen su participación, más allá de las conquistas puntuales.

No obstante, más que quedar presas de la lógica municipal, en la que algunos funcionarios con poder privilegian el establecimiento de relaciones bilaterales, vemos que, dado el modelo municipal de acumulación política, las organizaciones no pueden embarcarse en la reconstitución del campo político y la apertura para una participación permanente y sustantiva sin poner en riesgo su propia existencia. La relativa marginalidad del accionar es una compleja mezcla de la negligencia municipal, la incapacidad de algunas organizaciones para asumir nuevos roles y, principalmente, la respuesta de su propio modelo de acumulación<sup>15</sup>. En este modelo, prima una estrategia minimalista que compete a sus objetivos presentes y particulares y que privilegia el establecimiento de alianzas con otros actores, societales o estatales, en lugar del Estado local. Queda abierto el interrogante sobre cuáles son los patrones de interacción y las estrategias de los actores cuando se relacionan en torno a modelos de acumulación política mayormente universalistas, en el mismo municipio con otros interlocutores o en otros; y en este sentido sería necesario profundizar el estudio mediante una aproximación comparada que pueda ir más allá del enfoque aquí utilizado.

A partir de la aplicación de esta matriz teórica, ¿qué tendencias pueden identificarse en la relación Estado-sociedad civil?; relación cuya complejización asumía en la segunda hipótesis de análisis. Las OSC poseen voz y, en algunos casos, manejan una cantidad de recursos sociales que no pueden ser tan fácilmente utilizados por algunos funcionarios en favor de su modelo de acumulación política. La tensión persiste y, en escenarios futuros, no resulta claro que el municipio pueda prescindir del control y de la disputa de las OSC. Aunque existen posturas que sostienen que su protagonismo se licuará en un escape hacia adelante en el que, con cierto gatopardismo, parecería haber habido una transformación que no fue tal, análisis como el presente muestran lo contrario. Aun en un modelo de acumulación política desfavorable a la participación, los contactos Estado-sociedad civil serán inevitables y las OSC

---

15 El modelo de acumulación política municipal es *predominantemente* clientelar. Esto quiere decir que existen espacios donde la lógica es diferente. La fragmentación de la burocracia local abre la posibilidad para articulaciones aisladas pero, en algunos casos, el costo político de estas es alto. “Es como que no se tienen que enterar” o “depende de la persona en particular” son frases que suenan al respecto.

seguirán, al menos por un tiempo, siendo interlocutores insoslayables, aunque sea para la gestión de parte de los recursos sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrenacci, Luciano 2001 “La política social de los gobiernos locales en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, VI Congreso Internacional del CLAD Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 de noviembre, mimeo.
- Andrenacci, Luciano (comp.) 2006 *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (Buenos Aires: Prometeo/UNGS).
- Arroyo, Daniel 1997 “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina” en García Delgado, Daniel (ed.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina* (Buenos Aires: FLACSO).
- Auyero, Javier 1996 “La doble vida del clientelismo político” en *Sociedad* (Buenos Aires) N° 8.
- Auyero, Javier 1998 “Desde el punto de vista del cliente. Repensando el tropo del clientelismo político” en *Apuntes de Investigación del CECYP* (Buenos Aires) Año 2, N° 2/3, noviembre.
- Auyero, Javier 2001 *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo* (Buenos Aires: Manantial).
- Auyero, Javier 2004 “Política, dominación y desigualdad en la Argentina. Un ensayo etnográfico”, Nueva York, mimeo.
- Calvo, Dolores 2004 “La teoría de la acción social en el proceso de construcción del objeto de investigación”, II Congreso Nacional de Sociología, VI Jornadas de Sociología de la UBA, Pre ALAS 2005, Buenos Aires, octubre, mimeo.
- Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica 2002 “La gestión asociada: una utopía realista”, Buenos Aires, mimeo.
- Coraggio, José Luis 1997 “La agenda del desarrollo local. Descentralización: el día después...” en *Cuadernos de Postgrado* (Buenos Aires: UBA).
- Cormick, Hugo 1997 “Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del Conurbano Bonaerense” en García Delgado, Daniel (ed.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina* (Buenos Aires: FLACSO).

- Farinetti, Marina 1998 "Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan" en *Apuntes de Investigación del CECYP* (Buenos Aires) Año 2, N° 2/3, noviembre.
- Fournier, Marisa y Soldano, Daniela 2001 "Los espacios en *insularización* en el Conurbano Bonaerense: una mirada al lugar de las manzaneras", III Jornada Anual de Investigación de la UNGS, mimeo.
- INDEC 2003 "Porcentaje de hogares y personas bajo las líneas de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos y regiones estadísticas desde el primer semestre de 2003 en adelante" en <[www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)> acceso septiembre de 2005.
- Merklen, Denise 2005 "Movilización, base territorial y acción" en *Laboratorio/n line* (IIGG-UBA) Año IV, N° 16, verano. En <[www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm)> acceso septiembre.
- Morano, Camila; Lorenzetti, Andrea y Parra, Mariel 2002 "El Conurbano Bonarense en la década de los 90" en Andrenacci, Luciano (coord.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires* (Los Polvorines: Al Margen/UNGS).
- Moscovich, Lorena 2004 "Nuevas formas de participación política en el gobierno local. Patrones de interacción en el marco de las políticas de atención de la pobreza", Informe de Beca CLACSO-CROP, Buenos Aires, mimeo.
- O'Donnell, Guillermo 2000 "Teoría política y política comparada" en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, enero-marzo.
- O'Donnell, María 2005 *El aparato. Los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política* (Buenos Aires: Aguilar).
- Pérez, Pedro 2004 "Instituciones políticas y gestión urbana en el área metropolitana de Buenos Aires" en *Cuadernos PROLAM/USP* (San Pablo) Año 3, Vol. 2.
- Poggiese, Héctor 2002 "Crear escenarios de propósitos múltiples como prácticas embrionarias de transformación social", Seminario Gestão Democratica das Cidades, PUCRS, Porto Alegre. En <[www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos/pppyga/publicaciones.jsp](http://www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos/pppyga/publicaciones.jsp)> acceso septiembre de 2005.
- Prats, Joan 2001 *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico* (Barcelona: IIG).

Procacci, Giovanna 1999 “Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar” en García, Soledad y Lukes, Steven *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación* (Madrid: Siglo XXI).

Rovere, Mario y Tamargo, María del Carmen 2005 “Redes y coaliciones o ¿cómo ampliar el espacio de lo posible?”, Buenos Aires, mimeo.

Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana 2004 “Decentralization and social expenditure at municipal level in Argentina”, Decentralization and democratic governance in Latin America, Woodrow Wilson Center Report on the Americas N° 12.

En <[www.wilsoncenter.org/topics/pubs/ACF18E5.pdf](http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/ACF18E5.pdf)> acceso agosto de 2005.

Pilar Egüez Guevara\*

## MUJERES EN EL TRUEQUE EN ARGENTINA: LAS IMPLICANCIAS DE SU PARTICIPACIÓN

### INTRODUCCIÓN

El año 1995 marcó para los argentinos el inicio de dos procesos paralelos que hicieron eclosión simultáneamente al final de la década. Por una parte, la crisis mexicana golpeó duramente a la rígida economía argentina, marcando el comienzo de un proceso largo de recesión y agudización del desempleo. Curiosamente, en el mismo año comienza la expansión de las redes de trueque, con la fundación del primer *nodo* o Club de Trueque (CDT) en la localidad de Bernal (conurbano bonaerense), del cual surgirían varios nodos en el resto del país hasta el año 2000. En los dos años subsiguientes, la agudización de la crisis económica y política en Argentina provocaría la multiplicación de los CDT; en 2002, estos llegaron a beneficiar hasta 6 millones de argentinos<sup>1</sup>, y hasta 2003, al menos para 2,5 millones de ellos, representaron su sola

\* Candidata a PhD en Antropología Sociocultural, University of Illinois Urbana Champaign. Magíster en Ciencias Sociales, especialización, Antropología Social, FLACSO-Ecuador. Licenciada en Economía, Wellesley College, Boston, Estados Unidos.

<sup>1</sup> La mayoría de las fuentes coinciden en que en 2002 funcionaban 5 mil clubes de trueque en todo el país. La experiencia argentina no fue de un *trueque* propiamente dicho pues, a medida que se masificó esta práctica, se hizo necesario un medio de cambio, un dinero alternativo (llamado "créditos", "arbolitos", "mineritos", entre otros) emitido por el grupo coordinador de la red, conformado por varios nodos de trueque, que estuvo normalmente subdividido en zonas o regiones.

fuente de subsistencia y espacio de distensión ante una situación de desesperación y carestía extrema. En su mayoría, quienes se organizan en torno de esta actividad y resultan beneficiarias del trueque son mujeres pobres y empobrecidas<sup>2</sup> (Hintze, 2003).

La importancia que revistió el trueque en Argentina se evidencia en que se ha incorporado como el componente económico de una propuesta más amplia de desarrollo, la de la economía social. A pesar de la presencia significativa de mujeres en tales espacios (un estimado de 60 a 70% y en algunos casos casi la totalidad de los concurrentes), esta línea de pensamiento no incorpora la problemática de género. La composición femenina en la movilización en torno a necesidades básicas en situaciones de marginalidad no es extraña, y ha sido evidente en otros países latinoamericanos ya que, cuando se trata de suplir necesidades materiales básicas, las iniciativas de organización generalmente involucran específicamente a las mujeres para solucionarlas (Barrig, 1989: 137). Como un aporte al debate sobre el proyecto de la economía social, el presente trabajo procura descubrir las implicancias de la participación mayoritaria femenina en el trueque en términos socioeconómicos y de género. La pregunta que guía la investigación es la siguiente: ¿es el trueque un espacio público de empoderamiento<sup>3</sup> para las mujeres o se trata de una simple extensión del espacio doméstico estigmatizado, donde la mujer está aislada del mercado y/o del estado? En ese sentido, buscamos descubrir qué posibilidades de largo plazo tiene el trueque como alternativa de desarrollo integral que atiende intereses estratégicos de género, más allá de ser sólo una estrategia de subsistencia que satisface necesidades prácticas.

Para resolver esta pregunta, utilizamos una aproximación metodológica cualitativa/etnográfica<sup>4</sup>, de modo de acercarnos en dos partes a las estructuras subjetivas/mentales –representaciones en los

---

2 Para una revisión de los antecedentes y forma de funcionamiento del trueque en Argentina, ver Hintze (2003). Sobre trueque en Latinoamérica en general ver Schuldt (1997).

3 Utilizamos aquí el concepto propuesto por Jo Rowlands como “un conjunto de procesos psicológicos que, cuando se desarrollan, capacitan al individuo o al grupo para actuar e interactuar con su entorno de tal forma que incrementa su acceso al poder y su uso en varias formas” (Rowlands, 1997: 224).

4 Durante un período de tres meses (octubre de 2003-enero de 2004), divididos en trabajo realizado en las ciudades de Buenos Aires y Córdoba, se realizaron 39 entrevistas estructuradas y semi-estructuradas, 10 entrevistas informales, 2 micro-historias de vida, un grupo focal (en Buenos Aires) y un sociodrama (en Córdoba) con actores involucrados como participantes directos (socios, promotores) o indirectos (familiares de socios, intelectuales) en diferentes nodos de distintas redes (principalmente Red Mayorista de Trueque, Red Porteña de Trueque y Red Fraternal de Trueque).

discursos– y objetivas/relacionales –prácticas contenedoras de significados– de distintos grupos de actores vinculados al trueque. De estas dos partes se derivan conclusiones contrastantes sobre los efectos de la participación de las mujeres en el trueque, estructuradas como sigue.

La parte 1 presenta un análisis del punto de vista de los actores (informantes involucrados en el trueque en Buenos Aires y Córdoba) sobre la presencia mayoritaria femenina en el trueque. Dichas percepciones se dividen en roles (sección 1.1.), valores morales (sección 1.2.) y dinero (sección 1.3.) como marcadores que delimitan simbólicamente al espacio del trueque como un espacio estigmatizado de mujeres (pobres). De este análisis, resultó evidente a nivel de las percepciones de los actores una polarización de las mujeres a la esfera del consumo-comercio informal (trueque) y los hombres a la esfera de la producción (mercado formal), delimitada por la reproducción de los estereotipos tradicionales de género. Mientras las dicotomías práctico/estratégico<sup>5</sup> y público/privado se reproducen en las percepciones de los actores, la práctica evidencia una situación distinta, presentada en la parte 2 del informe. Allí ensayamos una construcción del sistema de relaciones objetivas en el que se desarrolla cotidianamente un grupo de mujeres organizadas en el club de trueque Brazos Solidarios, en Villa El Barranco, Córdoba –que incluye sus antecedentes (sección 2.1.) y los valores y relaciones que las caracterizan respecto de otros nodos (sección 2.2.)–, con el objetivo de descubrir los significados que esas distinciones, percibidas en la parte 1, adquieren en su contexto particular. Las reflexiones de esta sección demuestran que la participación de las mujeres en el trueque tiene implicancias positivas que mejoran la situación de género de las mujeres de Brazos Solidarios y determinan que el trueque sea un espacio de empoderamiento (sección 2.3.).

Además de alimentar el debate dentro del pensamiento feminista sobre los intereses prácticos y estratégicos de género (ver Nota 5), desde una perspectiva de identidad, la aproximación de género que utiliza esta investigación también aporta a la discusión en el campo de la antropología económica, al incorporar la problemática de género para el análisis sobre la moralidad del dinero y el intercambio (Parry y

---

5 Caroline Moser (1991) y Maxine Molyneux (1985) plantearon la separación entre los intereses estratégicos de género –aquellos que alteran la división del trabajo y detienen la reproducción de los estereotipos de género y tienen alcance de largo plazo– y los intereses prácticos –que motivan la satisfacción de necesidades prácticas y tienen un alcance de corto plazo. El enfoque de identidad desvirtúa el modelo dualista como insuficiente para describir la experiencia de las mujeres de sectores populares, ya que sus motivaciones alrededor de prácticas como el trueque implican generación de nuevas y transformadas identidades, que constituyen por lo tanto transformaciones estratégicas (Burgwal, 1996; Costales et al., 1996).



Bloch, 1989; Ferraro, 2004). Al contrario de las visiones categorizantes y estereotipadas sobre el dinero, los roles y los valores morales a partir de categorías tradicionales de género presentes en el discurso de los actores, este trabajo demuestra, desde la experiencia de un nodo de trueque en Córdoba, que tanto en comunidades como El Barranco o experiencias de trueque mucho más impersonales coexisten distintos tipos de valores como una muestra de que todos los espacios de trueque son campos sociales con dinámicas simbólicas específicas relacionadas con “nociones culturalmente construidas de la producción, consumo, circulación e intercambio” (Parry y Bloch, 1989: 1). Adicionalmente, la aproximación de género de esta investigación pretende contribuir a la discusión sobre la sustentabilidad del proyecto de economía social. Nuestro trabajo propone, a partir del estudio de casos analizado, que el trueque focalizado a nivel local hacia comunidades orgánicamente articuladas y vinculado a iniciativas para la inserción en el mercado tiene un potencial importante como alternativa de desarrollo integral sustentable, específicamente para las mujeres –en términos de atención de sus necesidades simbólicas/subjetivas y materiales–, siempre que se lo conciba como un espacio de aprendizaje y generación de iniciativas productivas para la articulación al mercado (sección 2.4.)<sup>6</sup>.

## **1. EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES: ¿POR QUÉ LAS MUJERES PARTICIPAN MÁS?**

Este trabajo parte del hecho de la participación mayoritaria de mujeres en los espacios de trueque, antes, durante y después del período más agudo de la crisis económica argentina (Hintze, 2003) que coincidió con el período de auge del trueque (2001-2003). Dicha composición resultó evidente en las observaciones de campo realizadas durante el período de declive del trueque (Buenos Aires 2002-2003, Córdoba 2003-2004)<sup>7</sup>. La participación mayoritaria femenina en el trueque es comprensible dentro de una tendencia similar en el sector informal en general, así como en actividades relacionadas con suplir necesidades básicas como salud y alimentación en particular (ver sección 1.4.). En esta primera sección buscamos descubrir la lógica y consecuencias de esa participa-

---

<sup>6</sup> De acuerdo a las convenciones académicas en la antropología, se han modificado deliberadamente los nombres de los entrevistados/as y de las localidades, de modo de preservar el anonimato de los actores reales.

<sup>7</sup> Mientras en la etapa de germinación del trueque (1995 en adelante) primaron las mujeres, durante su auge la presencia de ambos sexos fue pareja. Sin embargo, la cifra proporcionada en Hintze (2003), 60-70% de mujeres, todavía evidencia una participación mayoritaria de estas. Más tarde, durante el período de declive del trueque, la composición social en términos de género se feminizó nuevamente (90-95%), como se observó en esta investigación.

ción mayoritaria en los espacios de trueque, a partir de una suerte de “reconstrucción del punto de vista del actor” (Auyero, 2001: 167). ¿Cómo entienden los actores involucrados en el trueque la participación mayoritaria femenina en el mismo? El objetivo de este tipo de análisis consiste en descubrir de qué manera los *habitus*<sup>8</sup> de los actores/as funcionan para clasificar a las mujeres y a las actividades “normales” o “naturalmente esperadas” de ellas en una esfera diferente y aislada de la producción (comercio formal): la del consumo y el comercio informal.

Desde el punto de vista del género, tales distinciones se traducen en representaciones esencializadas de las mujeres como habitantes del espacio doméstico y su presumida extensión: la esfera del comercio informal y el consumo. Como observa Maxine Molyneaux (2002), existen problemas de asociaciones dicotómicas que surgen de la fuerte capacidad de asociación en redes y relaciones de apoyo recíproco en las experiencias de mujeres latinoamericanas de bajos ingresos. La relación de las mujeres con el altruismo (Kabeer y Argawal en León y Deere, 2002; Molyneaux, 2002), por su asociación con la “naturaleza” y/o su rol de reproductoras/madres, tiene como consecuencia la naturalización de la predisposición de las mujeres “a servir a sus familias y comunidades” (Molyneaux, 2002: 178). Este razonamiento es la piedra angular del modelo dualista de los intereses prácticos y estratégicos de género. Dicho modelo evalúa de manera negativa las actividades organizativas de mujeres de bajos ingresos, pues su actividad resuelve objetivos de corto plazo (necesidades básicas) y no objetivos estratégicos tales como el incremento del poder, el control de decisiones o el alcance de derechos legales en relación con, por ejemplo, la violencia doméstica, etc., perpetuando su situación de desigualdad de género (para una revisión sobre la literatura en este tema, ver Moser, 1991; Molyneaux, 1985).

En concordancia con esta perspectiva, las percepciones de los actores sobre la presencia femenina en el trueque que recogemos en esta sección confirman la tendencia de autonomización del considerado “campo económico” del espacio doméstico y lo que presumiblemente constituye su extensión (es decir, el trueque, el comercio informal), delimitado simbólicamente por bienes, valores morales y prácticas: prácticas de amas de casa versus trabajadores asalariados; “créditos” que compran artículos de necesidad básica en el trueque versus dinero efectivo; y valores morales de solidaridad, horizontalidad, amor –asociados a la maternidad– versus lucro, ambición de poder e individualismo. Los roles (sección 1.1.), los valores morales (sección 1.2.) y el dinero (sección 1.3.) fueron tres elementos en las percepciones de los actores que delimitan simbólicamente al espacio del trueque como un espacio de mujeres.

---

8 Principios de clasificación generadores de distinción (Bourdieu, 1997: 20).

### 1.1. ROLES: TRUEQUE ENTRE AMAS DE CASA

“¿Por qué las mujeres participan más en el trueque?”. Las respuestas que recogimos se clasifican en: roles, dinero y valores morales. Estas tres categorías se encuentran claramente relacionadas y separadas en dos esferas delimitadas por elementos simbólicos vinculados con el género.

En primer lugar, las percepciones recogidas sobre los roles que cumplen hombres y mujeres en la sociedad explican la participación mayoritaria de las mujeres en el trueque, en base a la división del trabajo en la familia (Strangis en Hintze, 2003: 35). En tanto las mujeres son *prosumidoras*, es decir, productoras y consumidoras a la vez, esto implica que el ámbito de la producción se reubica en el ámbito doméstico, lo que resulta en una “confusión entre los ámbitos del consumo y la producción” antes que en una “alteración en las asignaciones de los roles al interior de la familia” (Strangis en Hintze, 2003: 45). Así, de acuerdo con varios testimonios, el trabajo en el trueque está asociado al trabajo reproductivo de las mujeres, ya que se piensa que, al estar encargadas de la economía de la casa, se encuentran más al tanto de los precios, son mejores negociantes y compradoras y por eso tienen mejor uso de la palabra. Vale decir que al rol de ama de casa se asocian determinadas habilidades que las mujeres tienen frente a los hombres<sup>9</sup>. Estas características “naturales” de buenas negociantes les brindan una ventaja en la esfera del comercio-consumo, particularmente de los bienes que constituyen necesidades básicas. Así, los artículos y servicios ofrecidos en el trueque son –de acuerdo a un informante en Bernal– “cosas de mujeres”: principalmente alimentos elaborados (o cosechados) y/o comprados por ellas, ropa tejida de elaboración propia y/o de segunda mano, servicios como peluquería, manicuría, entre otros<sup>10</sup>.

Por otra parte, así como unos perciben el rol de ama de casa asociado a comprar-vender-negociar, otros interpretan este mismo rol como una antítesis del trabajo (asalariado), es decir, como un “no trabajo”, una actividad de ocio. Entonces, los actores explican la presencia de las mujeres en el trueque porque van a buscar actividades en las cuales ocupar su tiempo libre mientras el hombre va a “trabajar”. Además, paralelamente a la desvalorización que se hace del trabajo que realizan las mujeres en la esfera doméstica, se plantea una asociación directa

<sup>9</sup> Estas concepciones no carecen de una carga esencialista que encuentra en factores biológicos la explicación para tal situación (Miracle et al., 2003; Collier y Yanagisako, 1987).

<sup>10</sup> Si bien durante la época de auge en el trueque “se conseguía de todo” –significando en especial bienes y servicios “de la clase media”, como por ejemplo servicios de *catering* para fiestas de quince años, ropa nueva, perfumes de marca, etc.–, ello respondió a una situación coyuntural de agudización de la recesión, en la que ciertas empresas pusieron en el trueque producción en *stock* ante la escasez de demanda.

del hombre con la esfera de la producción y de la mujer con la esfera del consumo y el comercio.

En una publicidad de invitación al club de trueque, se lee: “Si es artesano y quiere vender lo que produce; si es profesional y quiere trocar su servicio; si es ama de casa y tiene horas libres” (Nodo Popular, Bernal). Esta imagen verbal representa claramente la manera en que dentro del círculo de promotores del trueque se reproducen los estereotipos de género, pues se percibe al hombre como trabajador y productor mientras que el trabajo de la mujer en el hogar es anulado en términos productivos. En el mejor de los casos, la manera en que se concibe el verdadero y legítimo trabajo que realizan las mujeres dentro y fuera del hogar (en su casa y en el trueque) es como una “ayuda”. “Ahora yo también ayudo en casa” es como describe una de las revistas de la Red Porteña de Trueque la percepción de una ama de casa sobre su movilización en el trueque para suplir las necesidades alimenticias de su familia. Más aún, está implícitamente desvalorizada la provisión de “afectos y relaciones”, que además del abastecimiento de las necesidades materiales como alimentación y salud es parte del trabajo reproductivo de la mujer al interior del hogar y cuyo alcance rebasa la esfera doméstica (Carrasco, 2003).

En general, en las percepciones recogidas, la relación entre los roles, los bienes y prácticas asociadas y los valores morales que “caracterizan” a las mujeres constituye dos caras de una misma moneda. Por ejemplo, hubo quienes establecieron una relación entre aquella virtud de “buenas negociantes” y la “desvergüenza” u osadía que caracteriza a las mujeres respecto de los hombres (Elba, Nodo Brazos Solidarios, Córdoba). Entonces, es a partir de las actividades que cumplen las mujeres al interior del hogar –como una obligación moral– que los actores atribuyen determinadas cualidades y valores también morales.

En la siguiente sección profundizaremos el análisis sobre los valores morales que se asocian a las mujeres en relación con sus actividades en el trueque, como otro marcador simbólico que determina que resulte un espacio estigmatizado de mujeres.

## **1.2. ¿LAS MUJERES SON MÁS SOLIDARIAS? LOS VALORES MORALES QUE SE ASOCIAN A LAS MUJERES**

Las reflexiones presentadas en esta sección sentarán una base a nivel del discurso de los actores/as, para contrastarlo en la segunda sección con las observaciones de la experiencia del trueque de las mujeres del Nodo Brazos Solidarios, en Córdoba, acerca de los valores morales que se asocian a las mujeres y sus implicancias en la práctica en los espacios de trueque.

### **¿DE LOS ROLES DERIVAN LOS VALORES?**

Gran parte de las percepciones de los actores que explican la participación mayoritaria de las mujeres por los valores que se les atribuyen (solidaridad, conformismo, desvergüenza/desenvoltura) construyen su razonamiento a partir de los roles tradicionales de amas de casa que las mujeres han ocupado históricamente. Así, de este discurso de sus prácticas/roles y su presencia en el espacio doméstico, derivan estos valores que a su vez son características del espacio del trueque. Young (1998) advierte esta relación cuando afirma que de la división del trabajo por género se desprende una suerte de división moral del trabajo, donde la razón se asocia con la masculinidad y los sentimientos y el deseo con la feminidad. Una dualidad similar, la que opone la moralidad y el poder, observa Pateman como una de las tantas formas en las que históricamente se ha formulado la separación de lo privado y lo público:

La oposición entre moralidad y poder contrapone la fuerza física y la agresión –es decir, los atributos naturales de la masculinidad, que se ven ejemplificados en la fuerza militar del estado– al amor y al altruismo, los atributos naturales de la feminidad que, paradigmáticamente, se despliegan en la vida doméstica cuando la esposa y madre se erige como la guardiana de la moralidad (Pateman, 1996: 13).

Carmina, del Nodo Brazos Solidarios, expresó claramente el planteo de Pateman en relación al trueque:

La mujer siempre es más solidaria que el hombre. *Es algo que lo saca del hogar, y es más horizontal. Él siempre tiende al mando, a lo vertical. En la familia yo voy a tratar de darles a todos mis hijos lo que necesitan, no voy a decir primero el mayor. Entonces este movimiento es así, como es la mujer.*

Adicionalmente, una percepción reiterada fue la del trueque como un espacio apolítico, dado el estigma que sufre la “política”, percibida como una actividad corrompida: “Si vos dejás la política atrás del trueque ya es otra cosa más de la política y se pudre todo [El trueque] es una cosa de solidaridad que no tiene nada que ver con la política” (J.M. Nieves, Buenos Aires).

Resulta evidente en estos testimonios la autonomización de dos esferas, el trueque y el mercado formal (y el espacio público/político), delimitadas por marcadores simbólicos expresados en valores morales que a su vez son características esenciales de los géneros. A la solidaridad y la horizontalidad, se suman valores como la “humildad”, muy

estrechamente ligada a la “desvergüenza” que caracteriza a la mujer por oposición al hombre y su “orgullo” de habitar naturalmente la esfera del mercado de trabajo formal:

Cuando [los hombres] entraban a las charlas, manifestaban una hostilidad como diciendo “¿qué estoy haciendo acá?”. Y yo los entiendo, porque su lugar era estar en un lugar de trabajo, *eso es lo justo y lo lógico* [...] El hombre, por el orgullo de hombre, era mucho más reacio (Yuliana, Nodo Merlo, Buenos Aires).

Esa vergüenza que impide a los hombres acercarse al espacio del trueque tiene varias aristas. Primero, como expresa este testimonio, el trueque es un espacio donde el hombre está presente “injustamente”, lo que también puede entenderse como una situación “indecente” para él, pues su lugar está en el mercado de trabajo formal. Esto significa que el espacio del trueque no goza de una aceptación moral por parte de la sociedad en general; es un espacio estigmatizado de mujeres y de pobres. Tal idea se conjuga con lo expuesto acerca de esa cualidad de buenas negociantes que poseen las mujeres respecto de los hombres. Ellos no frecuentan estos espacios porque tienen vergüenza de no poder negociar, pero también porque carecen de ese sentido del ahorro o de maximización del beneficio económico: “La mujer percibe e interpreta el beneficio mejor que el hombre” (Hugo Quijano, fundador trueque, Bernal).

Paralelamente a estas observaciones, surgió en casi todos los testimonios una imagen de la mujer como emprendedora, luchadora y creativa que, al igual que las cualidades de buenas negociantes y ahorradoras, las mujeres “las sacan del hogar” en un contexto de crisis económica extrema. Sin embargo, notamos que esta actitud activa de la mujer se percibe como coyuntural en una situación de carestía extrema y contrasta con lo que se entiende como su actitud tradicional, la pasividad. Así, algunos informantes se explican el fracaso del trueque por una actitud conformista de las mujeres, principales participantes, que deriva de su “falta de roce social” por ser amas de casa y no participar de relaciones laborales (Juan Robles, Red Fraternal Trueque, Córdoba).

Como vemos, resulta evidente la relación entre las percepciones sobre prácticas y valores morales asociados a los roles que cumple tradicionalmente la mujer en el hogar, donde está presente una argumentación circular. Por una parte, los valores y cualidades “naturales” que poseen conducen a las mujeres a habitar ciertos espacios como el trueque o los mercados. Por el contrario, es porque habitan naturalmente tales espacios –el hogar, los mercados– que tienen esos valores. Para comprender este razonamiento, Bourdieu observa que el movimiento de bienes, prácticas y afectos son parte de un trabajo simbólico, que constituyen obligaciones

morales de acuerdo a los roles en la familia. Estos intercambios materiales –obligatorios– son actos simbólicos escondidos tras un velo de “obligaciones afectivas del sentimiento familiar” o valores morales que caracterizan a la familia (Bourdieu, 1997: 131; énfasis en el original). A cada rol le corresponde una labor simbólica y práctica obligatoria que garantiza el mantenimiento de la estructura de la familia como un cuerpo, una labor que “incumbe muy especialmente a las mujeres” (Bourdieu, 1997: 132). Es evidente entonces que los roles tradicionales de las mujeres involucran no sólo prácticas esperadas (obligatorias, como por ejemplo alimentar, atender, limpiar), sino también valores expresados en afectos obligatorios (amor, solidaridad, generosidad), un trabajo simbólico que cumple la función de reproducir las relaciones de poder dentro de la familia y eufemizar el carácter arbitrario de las mismas. Aplicándolo al caso del trueque, en el sistema de representaciones de los actores, esta labor simbólica se traslada a la esfera del trueque y reproduce la violencia simbólica<sup>11</sup> en ese espacio, como una de las varias formas en que se expresa la desigualdad de género en general y en particular en los espacios de trueque.

En resumen, en esta sección hemos visto cómo, en el discurso de los actores, tanto valores como prácticas circulan en una dinámica constante de labor simbólica que cumplen las mujeres de acuerdo a la división del trabajo en la familia. En la sección que sigue, nos concentramos en el “discurso moral” de la elite promotora e intelectual, que constituyó una fuerte influencia en las narrativas recogidas, cuestionando las implicancias del mismo para las mujeres, a nivel teórico y práctico.

### ***LA COMUNIDAD SOLIDARIA DEL TRUEQUE: EL DISCURSO DE LOS PROMOTORES***

Los valores morales en general (no directamente asociados a la mujer) fueron objeto del discurso característico de los promotores del trueque (e intelectuales de la economía social, en particular Coraggio). Aunque estos principios ideológicos del trueque fueron, antes que una descripción de la realidad, un proyecto de cambio cultural que se promovió complementariamente a un proyecto material para los individuos excluidos del mercado formal, la incidencia que tuvo este discurso significó en muchos casos que se hicieran descripciones de los participantes como portadores de los “buenos” valores de la solidaridad, la horizontalidad, etc. De modo que el discurso de carácter proselitista se confundía con uno que pretendía describir una supuesta realidad, en la cual los grupos de trueque eran comunidades agrupadas alrededor de dichos valores. El objeto del análisis de este discurso es cuestionar las implicancias que tiene a nivel

---

<sup>11</sup> Bourdieu (1997) entiende la violencia simbólica como el desconocimiento del carácter arbitrario de la dominación.

teórico para la propuesta de la economía social en cuanto a la cuestión de género planteada en este trabajo, y aportar elementos para el debate.

Comenzaremos analizando los doce (luego trece) principios que orientaron la experiencia del trueque desde el comienzo (*Revista Trueque*, 1999). En particular, los siguientes cuatro hacen mención directa e indirectamente a los valores que se pretende impulsar en este proyecto:

- No buscamos promover artículos o servicios, sino ayudarnos mutuamente a alcanzar un sentido de vida superior, mediante el trabajo, la comprensión y el intercambio justo.
- Sostenemos que es posible reemplazar la competencia estéril, el lucro y la especulación por la reciprocidad entre las personas.
- Creemos que nuestros actos, productos y servicios pueden responder a normas éticas y ecológicas antes que a los dictados del mercado, el consumismo y la búsqueda de beneficio a corto plazo.
- En la economía solidaria, nada se pierde, nada se regala: todo se recicla, todo se valora, todo se distribuye por igual (ver Abramovich y Vázquez, 2003).

Resulta evidente en estos principios la dualización de valores; por una parte, los negativos, producidos por el mercado, y por otra los positivos, promovidos en el trueque (reciprocidad<sup>12</sup>, ayuda mutua en lugar de competencia, lucro y especulación). En particular, el tercer principio especifica claramente que se trata de reemplazar unos valores por otros, lo que desconoce la posibilidad de una coexistencia de valores.

Sin embargo, en el caso de la propuesta de Coraggio, se reconoce la coexistencia de valores dentro del conjunto de emprendimientos que conforman la economía social, si bien también gozan de una connotación antitética:

Se propone un sistema de valores dirigido a reforzar o extender los valores de la unidad doméstica, de la reciprocidad, de la ayuda mutua, etc. que debe coexistir/competir con otros valores propios del mercado capitalista: el individualismo, la competencia, el desencanto con el estado (Coraggio, 1998b: 11).

---

<sup>12</sup> El término “reciprocidad” como se lo emplea en el discurso del trueque tiene una connotación moral y es utilizado para significar un valor parecido al de la solidaridad o la ayuda mutua –implicando una concepción de comunitarismo– y concebido como opuesto al “interés” o el “lucro” –que implica una concepción de individualismo. Sin embargo, en el ámbito académico el concepto de reciprocidad supone un sentido de obligatoriedad y de “interés” como “la búsqueda de la equivalencia en los intercambios” (Bourdieu, 1997: 128; Auyero, 2001; Ferraro, 2004).



Según Coraggio, las diferentes instituciones que conforman la economía social, especialmente los microemprendimientos y el trueque, “están todos muy cerca del tipo de cosas que se hacen dentro de una unidad doméstica” (J.L. Coraggio, entrevista personal).

Aunque tales afirmaciones no atribuyen explícitamente los valores morales propuestos para el trueque a las mujeres, la evaluación moral positiva que se realiza de ellos desconoce la posibilidad de que los valores considerados opuestos (asociados al individualismo) constituyan una alternativa culturalmente deseable para las mujeres, quienes son, en la práctica, las principales beneficiarias del trueque. Entonces, dadas las consecuencias negativas que la asociación de los valores de la unidad doméstica conlleva para las mujeres, como hemos observado en las secciones anteriores (refuerzo de la división del trabajo por género y reproducción de estereotipos de género en los espacios del trueque), preguntamos: ¿hasta qué punto en el discurso que sustenta la economía social el hombre sigue siendo económico y la mujer se asocia a una práctica considerada no económica en el sentido de no racional y desinteresada como el trueque?

Al respecto, las reflexiones desde la economía feminista resultan particularmente ilustrativas. Por ejemplo, Nelson (1998) propone que “no es el interés individual evidentemente malo y el interés por el otro siempre bueno”. De hecho, el mercado y los valores que se le asocian (la autonomía y el individualismo) pueden ser positivos para las mujeres, en un contexto de la superación del interés por el otro (“sacrificio”) para priorizar el interés individual. En la medida en que el “hombre económico”, que es “el agente del modelo económico prototípico”, se sustenta en las suposiciones del “interés individual y la racionalidad”, estas suposiciones esconden dicotomías de “interés individual versus interés por el otro, racionalidad versus emoción, y separación de otros versus conexión con otros, donde el hombre económico toma el primero del par” (Nelson, 1998: 76). En este sentido, resulta pertinente preguntar: ¿hasta qué punto es deseable un proyecto de cambio cultural que promueva los valores de la unidad doméstica, si la consecuencia de esta asociación es perjudicial para la situación de género en la práctica en los espacios de trueque? A pesar de que el discurso de tinte comunitarista que circuló en los espacios del trueque es uno de los factores que determina que el trueque sea un espacio estigmatizado de mujeres, el discurso de la solidaridad puede ser reivindicado como un elemento identitario legítimo en comunidades orgánicamente articuladas, como comprobaremos en la parte 2. La experiencia que allí se presenta evidencia que el enfoque de identidad relacional, por medio del que la caracterización de los géneros se realiza por oposición, tiene limitaciones que se resuelven al tomar en cuenta las características específicas de los actores analiza-

dos. En vista de ello, Nelson (1998) propone que el reconocimiento del ser humano incluye sus dimensiones de “identidad individual como su sentido de solidaridad con otros”. En la siguiente sección analizaremos el tema del dinero, como un tercer marcador simbólico que delimita al trueque como un espacio estigmatizado de mujeres.

### 1.3. DINERO Y CRÉDITOS: MARCADORES SIMBÓLICOS QUE DELIMITAN EL MERCADO Y EL TRUEQUE

En concordancia con el enfoque de género de este trabajo, indagamos a continuación los significados, en términos de evaluaciones morales, que la gente vinculada al trueque atribuye al dinero de curso legal (pesos) en comparación con la moneda del trueque (los créditos) y otras monedas locales que circularon durante la época más aguda de la crisis, para descubrir las asociaciones de género que surgen de estos significados.

A pesar de que, por parte de los intelectuales especialmente y de algunos fundadores, se rechaza el discurso de condena al dinero<sup>13</sup> (ver Coraggio, 1998b), este discurso estuvo presente desde un inicio en los principios que impulsaron el trueque y se reprodujo entre algunos participantes y coordinadores. En particular, el primer principio afirma: “Nuestra realización como seres humanos no necesita estar condicionada por el dinero” (*Revista Trueque*, 1999). Esta afirmación denota una evaluación negativa del dinero y de los valores que se le asocian, los mismos que se especifican en los principios que analizamos arriba. Como contraparte, dicho discurso representa a la moneda social –los créditos– con características morales opuestas a las del dinero, como la alternativa al dinero y sus consecuencias, esto es, el lucro, la especulación, la competencia, etc.: “Nuestros ‘créditos’ [son] la *corporeización de la moneda social*, la moneda sin interés, hecha por la gente para la gente, distribuida con criterio de equidad” (*Revista Trueque*, 1999: 3; énfasis en el original)<sup>14</sup>.

Más aún, varios de los testimonios de los y las informantes coincidieron en relacionar el género y la división de actividades entre hombres y mujeres por la diferencia en la administración del dinero. La percepción común sobre quien gana y administra el dinero, es decir, los hom-

13 El discurso de condena al dinero y al mercado es típicamente occidental y sus antecedentes teóricos se remontan al pensamiento de Aristóteles, Tomás de Aquino, y luego a Marx y Simmel (Parry y Bloch, 1989: 2).

14 Este discurso de condena al dinero caracterizó a sectores específicos vinculados al trueque, especialmente en la coordinación, pero no fue una concepción generalizada. Sin embargo, es pertinente presentarlo, pues alcanzó una influencia importante, evidente en el hecho de que el dinero constituye un elemento que simboliza la economía formal por oposición a otras prácticas económicas, como el trueque.

bres, determina a su vez que ellos pertenezcan naturalmente a la esfera de producción/trabajo formal, mientras que la mujer asiste a la esfera del consumo, como extensión de su actividad en el espacio doméstico. En general, cuando los y las informantes hablan del dinero de curso legal, utilizan una particular expresión que denota que el dinero tiene un valor superior, o que goza de un cierto poder (simbólico) respecto a los créditos, pues estos sirven únicamente en el trueque. Así, varios informantes enfatizaron la idea de que el trueque no es una actividad que puede por sí sola proveer recursos para el sustento de la familia: “Es perder el tiempo, pues lo que vale es el dinero” (Carlos, Brazos Solidarios).

Al tiempo que el dinero recibe una valoración positiva (simbólica, no cuantitativa), evidentemente relacionada con el espacio “natural” que ocupan los hombres, los créditos son un medio de cambio simbólicamente desvalorizado. A pesar de que la devaluación de los créditos respondió principalmente a factores económico-cuantitativos (sobre emisión y falsificación de créditos, introducción de mercancías usadas y robadas), planteamos aquí una hipótesis desde el punto de vista simbólico-cualitativo. Para el caso del trueque, son en gran medida estos factores los que determinan que el comportamiento de la gente en una situación inflacionaria sea muy distinto al de los ámbitos comerciales tradicionales. En concreto, la gente no le otorga importancia al precio de los productos; paga cualquier precio, así este sea significativamente más alto que su equivalente afuera del trueque o en otros nodos de la red<sup>15</sup>: “Es un papel el crédito. Para mí no tiene valor como tiene el dinero. Si te piden 100, pagás los 100 porque no es plata” (mujer, Nodo Villa Libertador). Este comportamiento puede explicarse al analizar las percepciones comunes sobre “trabajo”, que lo enmarcan en un esquema ajeno al doméstico, con un horario fijo, caracterizado por un ambiente hostil, sometimiento a un jefe y el temor al despido intempestivo. Tales actividades son recompensadas con un dinero que “cuesta conseguirlo”, en contraste con los créditos como un dinero que “se consigue fácil, no con trabajo... por eso no les importa pagar cualquier precio en créditos” (Ilein Vazquez, Nodo Vertoli, Córdoba). Además, para el caso de las mujeres, marca una gran diferencia el hecho de que puedan llevar y cuidar a sus hijos en el trueque, pues a un “lugar de trabajo” no podrían llevarlos. Todo esto indica que el trueque presumiblemente es una extensión del espacio doméstico, dado que allí las mujeres realizan actividades que se derivan de su rol de amas de casa.

---

15 Como una referencia para la fijación y control de precios dentro de los espacios de trueque, se estableció una paridad (ideal) de uno a uno de los créditos frente al peso. Sin embargo, en la etapa previa al declive del trueque, el “uno a uno era un mito” en palabras de un informante. En algunos casos, la relación era de aproximadamente 10 a 1 (Red Fraternal de Trueque, Córdoba).

Retomando el tema de la desvalorización de los créditos, observamos una relación entre el incremento en la participación masculina en el trueque y la revalorización de los créditos durante la época de auge del trueque. Fabiana Leoni, investigadora sobre trueque de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), observó distintas tendencias de participación de los hombres de acuerdo a las percepciones cambiantes de los créditos antes, durante y después de la agudización de la crisis argentina/auge del trueque. Ella plantea que en el período anterior al auge “los créditos se gastaban con facilidad [...] sobre todo los hombres rechazaban trabajar por ‘esos papelitos que no sirven para nada’”. Sin embargo, la participación masculina se incrementó en la etapa de mayor crisis económica, que coincidió con el período de auge del trueque, en la que los créditos fueron cobrando confianza y resultaron más valorados “en la medida en que otras monedas locales (los lecops, patacones) empezaron a circular”. Más aún, “en la medida en que la gente comenzó a dar valor a los créditos, se empezaron a acumular, empezó el comercio [...] la aparición de estas otras monedas de uso provincial permitió acercar a los créditos al dinero de curso legal” (Fabiana Leoni, entrevista personal).

Entonces, en la medida en que los créditos se “acercan” simbólicamente al dinero en las percepciones de los actores, las consecuencias negativas de este –acumulación, especulación– se reproducen en el trueque. Por el contrario, cuando los créditos adquieren una representación simbólica distinta (opuesta) a la del dinero, reciben una valoración positiva: “El trueque me ha dado gustos que a lo mejor la plata no me podría dar” (Francisca, Brazos Solidarios), refiriéndose a cosas o servicios que para su situación económica eran lujos<sup>16</sup>.

De este modo, las evaluaciones de género que asocian a los hombres con el dinero y la esfera del trabajo formal (productiva) y a las mujeres con la esfera del trueque (informal) como una expresión de la esfera reproductiva coinciden con las evaluaciones morales negativas que recibe el dinero respecto a los créditos (Parry y Bloch, 1989).

#### 1.4. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

Una historia reiterada que describieron varios participantes del trueque fue la siguiente: “había hombres que llevaban a sus esposas hasta las puertas y los tipos no entraban, dejaban a su mujer con todos los bolsos en la puerta con el coche y se iban, y no entraban [o] se quedaban afuera fumando” (J.M. Nieves, Buenos Aires). Las percepciones presentadas en esta primera parte demuestran que un “muro invisible” (Auyero,

<sup>16</sup> Bienes y servicios de clase media, como, por ejemplo, los antes mencionados servicios de *catering*, estuvieron disponibles en los espacios de trueque durante la época de mayor auge.

2001) se encuentra presente en las estructuras subjetivas de los actores, y está constituido por determinantes simbólicos, esto es, prácticas, bienes y “afectos” que delimitan al espacio del trueque de acuerdo a los significados (simbólicos, morales) que los actores les atribuyen. En particular, comprobamos cómo las evaluaciones de género coinciden con las evaluaciones morales que adquieren estos elementos, lo que se traduce en una polarización de las mujeres al espacio del trueque/comercio (informal)/consumo y de los hombres al ámbito del mercado formal/producción a gran escala.

Como hemos visto, los roles de amas de casa y las prácticas relacionadas –ir a comprar o vender su producción para alimentar a la familia–, los valores morales –solidaridad, amor– y el dinero –los créditos que también contienen una carga de moralidad– están todos fuertemente relacionados entre sí, porque apuntan a la situación de maternidad de las mujeres que implica precisamente “nutrir y orientar moralmente” (Auyero, 2001: 153). Las respuestas guardan relación con la visión que comparten los actores, en la que el rol de las mujeres se ve asociado naturalmente a la maternidad (Bourdieu, 1991). Más aún, las conclusiones de esta sección coinciden con la forma en que la teoría económica clásica y neoclásica ha representado al “campo económico” como “un cosmos [diferente y autónomo] que se somete a sus propias leyes [...] como un universo separado” de la esfera familiar de “los intercambios domésticos” y los sentimientos (Bourdieu, 2003: 19).

Desde el punto de vista del género, en tanto los elementos simbólicos que resultan en las representaciones opuestas de estas dos esferas “autónomas” están atravesados por un eje de moralidad, podríamos considerarlos como una extensión de la separación entre lo público y lo privado. En efecto, el hecho de que a nivel de percepciones se relacionen el espacio doméstico con el espacio del trueque, de tal manera que este sea una mera extensión del primero (en concordancia con la tesis dualista de intereses), no explica por qué dicho espacio no es considerado “público”. Para resolver esta cuestión, retomaremos a Pateman en su concepción de la actividad que tiene lugar en el sector formal de la economía, como “el mundo público del empleo remunerado”, contrapuesto a un sector informal de “empleos poco remunerados, de bajo estatus y consideración auxiliar” –esta última fue, como vimos, una percepción reiterada entre participantes del trueque sobre la actividad de las mujeres. En este sentido podemos entender la polarización de géneros en el campo económico: las mujeres al trueque-comercio (informal)-consumo y los hombres a la esfera de la producción (comercio formal), como una extensión de la separación histórica entre lo público y lo privado, como “mundos separados [...] conectados por una estructura patriarcal” (Pateman, 1996: 18). Esta separación implica que –desde

las estructuras subjetivas de los actores– el trueque sea un espacio estigmatizado de mujeres, lo que puede traducirse en la práctica en un aislamiento de ellas del espacio público hacia lo que sería la extensión de la esfera doméstica, y consecuentemente menos posibilidades de reinserción en el mercado formal.

Tal como la planteamos, la conclusión de esta sección constituye un acierto para la tesis dualista de los intereses prácticos y estratégicos de género, ya que, de acuerdo a las percepciones presentadas, la participación de las mujeres (pobres) en el trueque únicamente funciona para resolver las necesidades inmediatas de tales mujeres que, al estar asociadas con su rol tradicional de madres/amas de casa, refuerzan su subordinación, sin necesariamente lograr los intereses estratégicos de género.

No obstante, es pertinente una indagación tanto de los sistemas subjetivos/mentales (estructuras estructurantes) –lo que hemos intentado en esta sección– como de las relaciones objetivas (estructuras estructuradas) en las que los individuos están ubicados (Bourdieu, 1997) para realizar un análisis íntegro de los fenómenos sociales, en este caso el trueque. En concordancia con ello, en la segunda parte realizamos un acercamiento a la vida y experiencia de las mujeres del Nodo Brazos Solidarios, para descubrir los significados que ellas confieren a su práctica, que desde el discurso aparece como reproductora de las diferencias de género. En efecto, la experiencia de estas mujeres desvirtúa extensamente la tesis dualista de intereses, ya que las diferencias percibidas adquieren nuevos y variados significados que determinan que el trueque en el Nodo Brazos Solidarios sea un espacio de empoderamiento para las mujeres desde una perspectiva de identidad.

## **2. LAS MUJERES DE BRAZOS SOLIDARIOS**

En este tramo del trabajo recuperamos la experiencia del nodo de trueque Brazos Solidarios (BS), ubicado en Villa El Barranco, Córdoba, particularmente atractivo para nuestra investigación porque, además de estar constituido enteramente por mujeres, es un nodo fuera de lo común entre las experiencias de trueque en Argentina. Lo que hace a Brazos Solidarios diferente del resto es el tipo de lazos o relaciones (vecindad, en especial) que lo caracterizan como una comunidad orgánica (sección 2.1.), al contrario de los otros nodos de trueque, que constituyen en su mayoría comunidades artificiales<sup>17</sup>. Utilizaremos los conceptos de campo y capital de Bourdieu (sección 2.2.) para comprender las dinámicas simbólicas que suceden en los espacios del trueque y

---

<sup>17</sup> Los participantes del trueque, en su mayoría, no pertenecen a comunidades que tuvieron lazos sociales preexistentes (parentesco, vecindad, confianza) (Bott, 1990).

comprobar que, más allá de aquella lucha de fuerzas en la que circulan distintos tipos de capital, lo que está en juego en un espacio como el de Brazos Solidarios son cuestiones de identidad que determinan que el trueque sea un espacio de empoderamiento y una actividad que, ante todo, dinamiza identidades en constante transformación.

El objetivo de este análisis consiste en desmitificar las nociones que encontramos en los discursos (desde varios ámbitos) de que la solidaridad es una característica esencial de las mujeres o de los sectores pobres, y a su vez demostrar que tanto en comunidades como Brazos Solidarios o experiencias de trueque mucho más impersonales coexisten distintos tipos de valores, como una muestra de que todos los espacios de trueque son campos sociales con dinámicas simbólicas específicas para cada espacio. Sin embargo, el tipo de lazos que cohesionan al grupo de Brazos Solidarios determina que el trueque cobre un significado particular en este nodo, expresado en el sentido que adquiere el discurso de solidaridad de las mujeres, ya que estos valores son reivindicados por ellas como parte de su identidad como nodo y como comunidad<sup>18</sup>. Dedicaremos la última sección (2.4.) a reflexionar sobre el trueque como alternativa de desarrollo sustentable para estas mujeres, desde una óptica de identidad.

## **2.1. ANTECEDENTES DEL NODO BRAZOS SOLIDARIOS: LAZOS PREEXISTENTES**

Brazos Solidarios es un nodo diferente dentro de la Red Fraternal de Trueque de Córdoba (RFTC). Esta es la manera en que tanto sus integrantes como los socios de otros nodos lo consideran. Parte de ello es la tenacidad de estas mujeres, que deriva de su situación de marginalidad extrema. Pero, dentro de la lógica del trueque como organización, el nodo es reconocido porque, de acuerdo a los informantes, allí sí se cumplen los principios del trueque (ver sección 1.2.): “Al principio, nadie [en la red] tenía fe en ellas [debido al estigma de la villa. Pero hoy] es uno de los nodos más respetados, admirados y queridos [...] porque es uno de los únicos que mantuvo los principios de la solidaridad y el intercambio justo” (Silvia Bonilla<sup>19</sup>). Esta percepción de Brazos Solidarios como el nodo más solidario de la red deriva de que el trueque allí no es un mero

---

18 Además de las diferencias en los tipos de relaciones en los nodos, existieron distintas motivaciones que impulsaron a los actores a participar en el trueque. Mientras el trueque constituyó para un grupo “un proyecto de cambio cultural”, para otro con motivaciones pragmáticas que se incorporó tras la crisis fue “una estrategia más de supervivencia” (Abramovich y Vázquez, 2003).

19 Silvia Bonilla es psicóloga de la Universidad Nacional de Córdoba, quien realizó su tesis de posgrado sobre las mujeres de Brazos Solidarios y ha trabajado como voluntaria en esta comunidad desde hace varios años.

intercambio de bienes personalizado, como tal vez lo es en los otros nodos, sino que constituye “un elemento dentro de una red de relaciones cotidianas” (Auyero, 2001). Las participantes de Brazos Solidarios se conocen y han trabajado juntas en distintos proyectos con su barrio, El Barranco, dentro del cual conforman una comunidad desde hace diecisiete años<sup>20</sup>. Durante este tiempo, las mujeres se han organizado alrededor de varias iniciativas comunitarias, la primera de las cuales fue la cooperativa de vivienda y consumo, para resolver necesidades básicas de salud, vivienda, atención infantil y alimentación<sup>21</sup>.

Sin embargo, con la agudización de la crisis económica de fines de la década del noventa, la “urgencia alimentaria” determinó que las iniciativas de estas mujeres se concentraran en intentar menuejar el hambre de sus familias, “entonces empiezan a producir cosas, y ahí es cuando comienza el tema del trueque como propuesta” (Silvia Bonilla). La acción de Francisca resultó clave en la formación del nodo, como motivadora de sus vecinas y amigas de la comunidad para participar en el trueque. Después de un año de operar independientemente, lo inauguraron formalmente y se incorporaron a la RFTC, a pesar de varias dificultades<sup>22</sup>.

Aunque la motivación inicial surgió de una necesidad concreta, el trueque tiene un significado más allá de lo material para las mujeres que lo sostienen. Dentro de su situación de carestía extrema, el trueque es también “una estructura estructurante que proporciona maneras de ordenar la realidad, dando sentido a la experiencia de la pobreza en un lugar y en un tiempo determinados” (Auyero, 2001: 43; énfasis en el original). En la siguiente sección comprobaremos esta reflexión, al comparar la experiencia de Brazos Solidarios con las de otros nodos de la RFTC.

---

20 “La comunidad” a la que se refieren las mujeres de Brazos Solidarios es una porción de la población que reside en Villa El Barranco, que a su vez se relaciona (y/o se enfrenta) con otras pequeñas comunidades dentro de la zona, agrupadas alrededor de distintos objetivos.

21 Estas iniciativas no están libres de la intervención del estado u otras ONG en la forma de asesoría o financiamiento para distintos proyectos. Brazos Solidarios es un grupo marcado por la intervención de un grupo de psicólogos practicantes, que las mujeres perciben como apoyo real para su situación emocional, y además en términos de asesoría en proyectos y propuestas para hacer ciudadanía en este espacio, coordinando talleres sobre el tema de género y violencia y asesorándolas para la presentación y financiamiento de proyectos. El grupo de psicólogos tiene la perspectiva de abandonar el grupo en el período de un año.

22 Los testimonios de varias mujeres de BS dan cuenta de que en un principio la coordinación de la RFTC puso obstáculos para el ingreso de BS a la red, como, por ejemplo, acusaciones con tintes discriminatorios.



## 2.2. VALORES Y RELACIONES SOCIALES EN EL TRUEQUE: BRAZOS SOLIDARIOS RESPECTO DE OTROS NODOS

### *TRUEQUE: CIRCULACIÓN DE RECURSOS Y RELACIONES*

Durante la última mitad de la década del noventa hasta la actualidad, han surgido en Argentina diversas formas de hacer “trueque”, que varían desde un trueque típicamente urbano e impersonal (espacios en revistas o en Internet) hasta una experiencia muy coligada como la de Brazos Solidarios. Sin embargo, las diferencias que hacen que este nodo se perciba como “más solidario” respecto de los otros nodos –en los que, en cambio, la especulación, la competencia y la corrupción son percepciones características– derivan de las dinámicas alrededor del tipo de relaciones que enlazan a estos grupos, que circulan paralelamente al intercambio de recursos. En particular, para las mujeres de Brazos Solidarios emprender el trueque organizado y articulado a la red significó organizar en un espacio concreto una práctica cotidiana de su comunidad en El Barranco, al explicitar los lazos de confianza que las unen hacia “la labor simbólica de *constitución*” (Auyero, 2001; énfasis en el original) del nodo de trueque Brazos Solidarios, aceptado como parte de la RFTC y reconocido como tal. A ello se añade que este es un espacio donde, a lo largo de los años, se ha ido forjando la reciprocidad como un conjunto de transacciones e intercambios interfamiliares de sacrificio mutuo y equivalente –entre iguales– en beneficio del otro (Ferraro, 2004: 78-79). Francisca lo describe así: “El trueque en [otros nodos] es una cosa, y en la vida diaria es otra cosa [...] Siempre lo hemos hecho con los vecinos”.

Todo esto determina que se perciban diferencias en cuanto a los valores morales entre Brazos Solidarios y los otros nodos de la red, que derivan del tipo de relaciones que los caracterizan. En particular, las relaciones que unen a Brazos Solidarios vinculan a la esfera del trueque con la esfera de su comunidad, a través del nexo entre las transacciones de corto plazo –en el trueque– y las de largo plazo, expresadas en favores y ayuda en las necesidades a los miembros de la comunidad. Estas dos esferas son estructuras mentales y sociales dinamizadas por la moralidad de la reciprocidad (Ferraro, 2004; Parry y Bloch, 1989) que determinan que esas relaciones y transacciones involucren a la comunidad en su conjunto: “Yo me ayudo dando al otro, porque dice la Biblia que hay más felicidad en dar que en recibir [...] si yo puedo ofrecerle al otro, *lo demás viene solo*” (Francisca)<sup>23</sup>. Detrás de este desinterés se esconde, además de intereses simbólicos, una expectativa de cumplimiento de devolución por parte de la

<sup>23</sup> Gran parte de esa moral solidaria que caracteriza a las mujeres de El Barranco la obtienen de su fe religiosa. Es el caso de Francisca y Carmina, quienes son Testigos de Jehová.

comunidad que es determinante para el desarrollo de la confianza y la aprobación moral que los miembros reciben de los demás. De este modo, tanto elementos económicos como morales se dinamizan en la comunidad, al conjugarse con otras formas de intercambio en las que también la confianza es un factor determinante: “Yo no vendo a desconocidos” (Francisca). Por ejemplo, muchos de los compradores de los microemprendimientos de Francisca –que son la continuación de su actividad en el trueque– iniciaron sus relaciones comerciales y sociales con ella a partir del trueque. Más aún, Francisca personaliza sus productos de acuerdo a los gustos de sus clientes. Así, el trueque en Brazos Solidarios se conjuga con otras formas de intercambio que emergen de relaciones y producen relaciones.

A diferencia de las apreciaciones en la sección 1.2., donde al parecer los valores morales derivaban de los roles que cumplían las mujeres, los testimonios recogidos en Brazos Solidarios indican que son las relaciones de afecto y confianza entre estas mujeres las que implican valores específicos, como la solidaridad. Por el contrario, la imagen que desde las percepciones se proyecta sobre los otros nodos de la RFTC en general es la de lugares en donde no se cumplen los principios del trueque y donde la especulación, la competencia y la corrupción son la constante, especialmente en nodos grandes (muy concurridos), donde el anonimato caracteriza las relaciones entre los participantes en general y las mujeres en particular.

Algunas anécdotas que dan cuenta de esta situación incluyen, por ejemplo, el caso de una mujer en la RFTC que “vendió un nodo” a otra mujer por 300 créditos, e irregularidades similares en otras redes, que adquirieron mala reputación a nivel nacional por tales casos<sup>24</sup>. Las diferencias en los valores morales que se perciben como característicos de determinados nodos y/o redes derivan –como hemos visto– del tipo de relaciones (anónimas versus orgánicas), que a su vez resultan del tamaño de los nodos (en cuanto a espacio físico y número de participantes). Otra evidencia de ello son los contrastantes comportamientos alrededor del medio de cambio del trueque, los créditos. Por una parte, al ser un nodo pequeño, en Brazos Solidarios la moneda funciona como un “crédito” propiamente dicho, como una cantidad de recursos intercambiada a ser devuelta al nodo en algún momento. Los créditos como dinero pierden importancia, y esto a su vez acerca el intercambio allí a un trueque propiamente dicho –“transacciones no monetarias en las que los bienes se intercambian unos por otros” (Ferraro, 2004: 87).

---

24 A nivel más macro, son conocidos los casos de estafas en particular de la Red Mayorista de Buenos Aires en sus recorridos a otras localidades como Córdoba o Jujuy durante la época de auge.

Por ello, la acumulación de créditos no es una característica en este nodo. Al contrario, los créditos “les sobran”, al punto en que, dentro de la dinámica de la red, Brazos Solidarios realizó cuantiosos préstamos a los nodos más grandes, donde la escasez de créditos era un problema importante, entre otras cosas, debido a la tendencia de sus participantes a acumular grandes sumas.

Todas estas dinámicas resultado de los distintos tipos de lazos que agrupan a los nodos (que guardan una relación estrecha con el tamaño del nodo) han impulsado un discurso, similar al discutido en la sección 1.2., en el cual la solidaridad, como una cualidad moral, es una característica esencial de las mujeres en espacios pequeños como Brazos Solidarios, que se opone a las actitudes y valores individualistas de las mujeres en espacios más grandes<sup>25</sup>. Para romper con esta asociación romántica, Emilia Ferraro (2004: 90) reflexiona: “La norma del comportamiento ideal entre miembros de las comunidades impone que la búsqueda de ganancia sea temperada por la reciprocidad, en lo que Andrés Guerrero ha llamado poéticamente ‘un circuito económico teñido de afectividad’”.

La observación de Lorena ilustra esta afirmación: “No me gusta pelearme con la gente porque la gente, los vecinos, siempre se necesitan” (Nodo Brazos Solidarios).

Lo que intentamos decir es que, tanto en un espacio como Brazos Solidarios como en otros espacios de trueque, conviven moralidades contrastantes que desde el discurso de los actores se perciben como características esenciales de distintos grupos. Estas distinciones percibidas a través de esos *habitus* –principios de visión y de división que oponen las moralidades del mercado libre y las del “trueque”– derivan, más allá de los bienes intercambiados, de “las maneras” (más “solidarias”) de llevar a cabo el intercambio (Bourdieu, 1997; Auyero, 2001). Podemos afirmar entonces que este discurso de solidaridad, del que las mujeres se apropian, es un *lenguaje* que expresa “diferencias constitutivas de sistemas simbólicos [...] como *signos distintivos*” asociados “a los bienes, las prácticas y sobre todo las maneras” (Bourdieu, 1997: 20; énfasis en el original).

En la siguiente sección intentaremos adentrarnos en este sistema simbólico que constituye el trueque en Brazos Solidarios, a partir de su discurso de solidaridad que, más allá de ser un velo que esconde múltiples juegos simbólicos, es un discurso que reivindica su identidad como mujeres participantes del nodo.

---

25 No es la situación económica de las participantes de Brazos Solidarios lo que determina esto, pues a otros nodos también asisten mujeres y hombres residentes en distintas villas de la ciudad.

### ***EL DISCURSO DE LA SOLIDARIDAD DE LAS MUJERES DE BRAZOS SOLIDARIOS***

Como hemos anticipado, el discurso de las mujeres de Brazos Solidarios respecto a su práctica en el trueque evidencia dos moralidades en pugna, que son características de dos esferas separadas, la doméstica y la puramente “económica” (Bourdieu, 2003). De la misma manera, el desinterés por lo material y la negación del cálculo son características definitorias del discurso de las mujeres de Brazos Solidarios que derivan de cualidades que ellas reivindican como parte de su personalidad e identidad como mujeres y como nodo. Su solidaridad es la expresión máxima de su desinterés por lo material: “Yo no iba al trueque para ayudarme yo, sino para ayudar a los otros” (Francisca), y a la vez de su preocupación por lo social, que ellas expresan como una verdadera vocación social, manifestada en sus cualidades de liderazgo y afinidad con los niños (Francisca). Esta vocación social se circunscribe particularmente al espacio del trueque y su comunidad, separada del espacio exterior por distintivos simbólicos como la negación del cálculo y el desapego material: “En valor dinero no mido [los productos], yo no busco en el trueque esas cosas” (Francisca).

En este sentido, el discurso de la solidaridad y las prácticas alrededor de ese discurso entre las mujeres de BS pueden concebirse como parte del trabajo simbólico “requerido para ocultar la función de los intercambios” que intenta “transmutar las inevitablemente interesadas relaciones impuestas por el parentesco, la comunidad, el trabajo, en relaciones de reciprocidad electivas” (Bourdieu en Auyero, 2001). Adicionalmente, de acuerdo con este razonamiento, podemos concebir al Nodo Brazos Solidarios como un espacio social, como la estructura de distribución de las diferentes especies de capital, entendidas como “armas” con las que los individuos luchan para llegar a otras posiciones –determinadas por su posesión de capital– con el objetivo de “conservarlo o transformarlo” (Bourdieu, 1997: 49)<sup>26</sup>. No es casualidad, pues, que Francisca aparezca en este trabajo con una representación significativamente mayor que el resto de mujeres de BS, al tiempo que su dis-

---

26 El trueque como espacio social no sólo es para Brazos Solidarios una forma de leer las interacciones de su práctica y sus representaciones en torno al trueque, sino también para los nodos de la red en general, donde los intercambios aparecen como formas menos encubiertas, más “descarnadas” respecto al “contenido económico del capital y el dinero” (Marx en Bourdieu, 1991: 207). En la medida en que la economía está profundamente enraizada en la sociedad y en la cultura de esa sociedad (Ferraro, 2004: 10), la motivación en cualquier sistema económico no se encuentra ni en el interés material (ganancia) ni en el simbólico (reconocimiento) por sí solos o, en palabras de Bourdieu (2001), todas las formas de capital son convertibles y no disociables en cualquier economía. Los testimonios y las observaciones que rescató esta investigación respecto de las pugnas de poder a nivel de la coordinación de la RFTC constituyen una evidencia de esto.

curso es, entre todos, el que más enfatiza la cuestión de la solidaridad y el desinterés por lo material. Su experiencia liderando en el trueque y las dificultades que ha enfrentado por ello con otras mujeres en BS (lucha de fuerzas) son prueba de la manera en que el capital simbólico, un capital de reconocimiento que le otorga beneficios simbólicos (posiciones) dentro del grupo de BS (como un campo) y de su comunidad, es lo que está en juego (*enjeux*) detrás de su discurso y prácticas (trabajo simbólico). Los conflictos entre las mujeres de BS, muchas veces expresados en pugnas en torno a posiciones de representación, constituyen una evidencia clara de las luchas por reconocimiento en este grupo.

Comprobamos pues el dinamismo de las distintas formas de capital que circulan y se transforman constantemente en el espacio de trueque Brazos Solidarios. Por una parte, evidencian la conversión de capital económico (bienes y servicios circulando) en capital simbólico (reconocimiento). Por otra, las prácticas en BS expresan transformaciones entre capital económico y capital social, pues el trabajo mismo de relacionarse “implica un gasto de tiempo y energía, y por tanto, directa o indirectamente, de capital económico” que de acuerdo a este razonamiento es una “inversión” necesaria para la “reproducción de capital social” por la cual “se reafirma, renovándose, el reconocimiento mutuo” (Bourdieu, 2001: 153). A este reconocimiento mutuo se suma el “alimento psicológico” que provee el trueque a estas mujeres por su actividad en él, en la forma, por ejemplo de autoestima, “de deseos de cuidado y de cercanía” (Auyero, 2001: 196), entre varios otros elementos que hacen del trueque un espacio de empoderamiento de las participantes, como demostraremos más adelante. Tanto estos como, en general, los beneficios simbólicos que se derivan de la práctica de estas mujeres alrededor del intercambio en Brazos Solidarios, y en su comunidad, son más significativos para ellas que el intercambio material en sí mismo; este constituye un simple pretexto para reunirse.

Lo planteado tiene que ver con la “doble vida de las prácticas de intercambio [que existe] dentro y fuera de los actores”, por un lado en la circulación de bienes y favores, donde lo que está en juego es la reciprocidad y el interés, y por otro en su experiencia subjetiva, en sus “corazones y mentes” (Auyero, 2001: 192-196). Esta porción del intercambio es para las mujeres de Brazos Solidarios lo más relevante en su experiencia en el trueque, mientras que, para la mayoría de las mujeres en otros nodos, el significado de su experiencia en el trueque es instrumental: “Un trabajo donde no cobrás plata pero llevás las cosas a tu casa. Para mí es un trabajo” (mujer, Nodo Santa Clotilde, Córdoba).

De este modo, el discurso de la solidaridad de las mujeres de BS es una forma legítima de reivindicar una identidad positiva como mujeres solidarias, luchadoras y sobre todo muy dignas ya que, a pe-

sar de que reivindican la maternidad como parte importante de su identidad, su discurso no alude al “resentimiento propio de la ‘mujer víctima’” (Córdova Cayo, 1996: 72): “En mi vida lo más importante es ser madre [...] gracias a mis hijos pude vencer todas mis objeciones en la vida. Mis hijos me dan fuerza para seguir peleando” (Francisca). Quizás esa dignidad que proyectan las mujeres de El Barranco sea el resultado que resume todos los elementos que les proveen poder en el espacio del trueque.

A continuación analizaremos la cuestión del trueque como un espacio de empoderamiento en el marco del debate sobre los intereses prácticos y estratégicos de género, contrapuesto al enfoque de identidad, desde el que abordamos la experiencia de BS.

### **2.3. BRAZOS SOLIDARIOS COMO UN ESPACIO DE EMPODERAMIENTO**

A partir de la experiencia de BS, y en el marco de otras experiencias de mujeres populares organizadas en torno a servicios básicos (Burgwal, 1996; Córdova Cayo; 1996, Rodríguez 1992; Lind, 1992), en esta sección intentamos desvirtuar la tesis dualista de los intereses prácticos y estratégicos de género que evalúa de manera negativa las actividades de mujeres organizadas en torno a servicios básicos. A partir del estudio de caso en el Nodo Brazos Solidarios, demostramos que la participación de las mujeres en este espacio tiene implicancias de empoderamiento. Comprobamos que la separación tajante entre intereses prácticos y estratégicos en que se basa la visión de intereses se vuelve muy rígida al momento de analizar las experiencias concretas que viven las mujeres en las organizaciones barriales o, en este caso, los clubes de trueque. Como observa Bourdieu, en tanto las prácticas y sus representaciones están en constante modificación, y en ese proceso crean historia, necesariamente modifican estructuras como sistemas de percepción *–habitus e identidades–* a partir de prácticas y representaciones que a su vez resultan de ese *habitus* *–ya sea de madres, amas de casa, etc.–* y que se manifiestan en los barrios o clubes de trueque. Para las mujeres de El Barranco, el simple hecho de haberse organizado alrededor del trueque produjo una multiplicación de recursos expresados en cambios cualitativos (Caracciolo y Foti, 2003: 62). En esta sección revisamos dichos cambios expresados en beneficios de forma física, mental y emocional de acuerdo a los significados que emergen de y sostienen al trueque como una práctica que “da sentido a las vidas” de estas mujeres (Auyero, 2001) y que determina su empoderamiento.

#### ***EMPODERAMIENTO EN BRAZOS SOLIDARIOS***

Jo Rowlands (1997: 230) define al empoderamiento como “un conjunto de procesos en las dimensiones individual, colectiva y de relaciones

cercanas, centrado en el desarrollo de la confianza, la autoestima, el sentido de la capacidad individual o grupal para realizar acciones de cambio y [procurar] la dignidad". En concordancia con esta definición, los elementos que determinan que el trueque sea un espacio de empoderamiento de las mujeres socias del Nodo Brazos Solidarios están presentes de manera entrelazada en las esferas personal (identidad, autoestima), relacional (visibilización, negociación de espacios), y colectiva (conciencia, iniciativas de cambio, acción en un espacio público/político).

### **IDENTIDAD**

Para evaluar las experiencias de las mujeres populares organizadas en torno a servicios básicos, es preciso indagar acerca de las identidades que están en juego en los procesos de organización de estas mujeres para reconocer su potencial transformador y político (Costales et al., 1996: 7). En particular, el trueque es un espacio donde las mujeres construyen e incorporan una identidad colectiva del "nosotras" a partir de la "confrontación entre sus propias vidas y las de otras" (Burgwal, 1996). Esta identidad colectiva tiene una connotación positiva pues "ya no son sólo 'las villeras', 'las pobres', sino 'las mujeres de Brazos Solidarios', son *prosumidoras*" (Silvia Bonilla, entrevista personal). Esta conformación de "identidades sociales positivas" constituye un "recurso no convencional" que, "a diferencia de los materiales (que se agotan a medida que se los usa), se multiplican mientras más se recurre a ellos" (Burgwal, 1996: 42).

### **RECONOCIMIENTO Y ESTIMA: EL TRUEQUE PARA SALIR, ENCONTRARSE, HABLAR**

En Brazos Solidarios, esas nuevas identidades se construyen alrededor de la acción de asistir al trueque, que conlleva una alteración de su rutina tradicional con un efecto potenciador de su autoestima. En primer lugar, para ir al trueque, las mujeres salen de su casa, lo que resulta significativo, pues antes del trueque las mujeres de BS raramente abandonaban el ámbito doméstico. Participar en el trueque significó para muchas recuperar "el gusto por lo estético" (Fabiana Leoni, entrevista personal), la preocupación por su apariencia física. Además, al salir, las mujeres se encuentran y conocen a otras mujeres, en algunos casos sus vecinas, con quienes –sobre todo– hablan. En efecto, en el trueque se producen dinámicas alrededor de la práctica de conversar con las otras mujeres participantes, con las que se sienten identificadas en base a situaciones similares, por ejemplo, maltrato de sus cónyuges, desempleo, falta de recursos, etc. Entonces las mujeres construyen nuevas identidades de hablar, que les otorgan poder al sacarlas de su silencio, que en muchos

casos implicó poner límites a la violencia de la que eran víctimas. Además de constituir un escape respecto de situaciones de violencia, el trueque para casi todas las mujeres entrevistadas significó una salida de otro tipo de conflictos, como crisis emocionales y enfermedades graves. En este sentido, resulta evidente que el trueque es un espacio positivo, en el que las mujeres se conectan de varias maneras con la salud –mental, afectiva, física. Más aún, el trueque como un espacio de constante relación determina que se construya y refuerce ese sentido de comunidad determinado en gran medida por la convivencia y la cotidianidad, que en última instancia es lo que mantiene al grupo en pie.

### ***EL TRABAJO DE LA MUJER VALORADO EN EL TRUEQUE***

*El trueque reivindica que todos sabemos hacer algo*  
Francisca.

En el Nodo Brazos Solidarios, el trabajo que las mujeres realizan en el espacio del trueque adquiere una connotación distinta a la de simplemente una extensión del trabajo reproductivo de la mujer (ver sección 1.1.). Allí, muchas descubrieron habilidades y las ofrecieron en el trueque para recibir a cambio, más que retornos económicos, beneficios de reconocimiento por parte de su comunidad: “El trueque te dignifica, porque vos al poder elaborar algo que a otro le sirva y le guste, vos te sentís útil. No te vas a morir de hambre” (Francisca). Al tiempo que mejoró la estima de las mujeres alimentando una identidad positiva de trabajadoras, también mejoró la de sus familiares. Sus hijos comenzaron a ver sus actividades domésticas, por lo general desvalorizadas, como un verdadero trabajo por el que recibían recompensas materiales en un espacio socialmente reconocido como el trueque. Además, el hecho de que los niños participen también, directa o indirectamente, en el trueque hace que vean en sus “figuras ejemplares” una mujer activa y participativa fuera de la rutina del hogar<sup>27</sup>.

Entonces, la cuestión de las percepciones sobre el trabajo de las mujeres de BS en el trueque involucra formas simbólicas, antes que económicas, de valorar el trabajo que son más significativas en un espacio como BS. De hecho, el intercambio en BS se acerca más a lo que es un trueque propiamente dicho respecto a experiencias similares en la RFTC, debido a que los criterios de evaluación (como “valor”) de los bienes intercambiados, producto del trabajo de estas mujeres, tienen componentes subjetivos importantes. En particular, los productos

<sup>27</sup> Una hipótesis sustentada en un estudio de la Universidad Nacional de Córdoba que ha referido Silvia Bonilla plantea que el incremento de actividades fuera del hogar por parte de las madres tiene efectos positivos en la formación de un carácter más independiente en los niños al no recibir total atención de sus madres, lo que en otro caso se traduciría en la formación de niños mimados, y consecuencias en el largo plazo.



intercambiados en el trueque llevan consigo parte de la personalidad de sus elaboradoras, y en este sentido se acercan más a lo que es un “don” –un objeto que transmite las cualidades morales de aquellos que transan– que una “mercancía” (Gregory en Parry y Bloch, 1989: 8). Como indica el testimonio de Flor, “nuestro nodo es el más humanitario y es más lindo porque [los productos los] fabrica uno mismo con amor. En cambio en otros trueques es más comercial, es todo comprado”.

En efecto, muchas de estas mujeres son reconocidas por alguna habilidad particular plasmada en sus productos: “Lorena sabe hacer buñuelos; Verónica, tortas; Moni, empanadas riojanas; Rosa, empanadas sanjuaninas. Estos saberes tienen que ver con sus trayectorias, sus *habitus*” (Silvina). Estos elementos subjetivos incorporados en los bienes que se intercambian proveen sentido a esta práctica, cuando se traduce en una sensación de mutua estima por el producto hecho por el otro e implícitamente por el trabajo y las cualidades particulares de la persona incorporados en el mismo. Este conjunto de dinámicas simbólicas que se producen en el trueque lo constituyen, más que en un espacio de intercambios materiales que producen réditos económicos, en un espacio de encuentro donde están en juego beneficios simbólicos, de reconocimiento y estima dentro del grupo (ver sección 2.4.), que a su vez conlleva a que las participantes se apropien y asuman un compromiso por mantenerlo en pie.

### ***¿EXTENSIÓN DEL ESPACIO DOMÉSTICO O UN ESPACIO PROPIO DE LAS MUJERES?***

El hecho de que en el trueque se reproduzcan en gran medida las actividades domésticas no es indicativo de que en dicho espacio no se consigan cambios estratégicos. En efecto, en Brazos Solidarios, el trueque es un espacio en el que las mujeres negocian y ganan de a poco en la esfera de las relaciones cercanas (Rowlands, 1997). Evidencia de esto es que muchas de ellas hacen del jueves, día de la reunión del trueque, un día “sagrado”, para lo cual negocian este espacio en ocasiones enfrentándose a sus jefes, o sus propios familiares, a través de estrategias que elaboran en grupo. De hecho, “todas en algún momento han expresado dificultades en sus familias ‘por el trueque’<sup>28</sup>, que en algunos casos ha significado tener que elegir entre sus esposos o la organización, como fue el caso de Francisca. Sin subestimar las dificultades emocionales y económicas que Francisca tuvo que enfrentar con su decisión, su actividad en el trueque como un vínculo para emprender actividades microproductivas significó que ella pudo acceder al control sobre una base material algo más amplia, incrementando así su capacidad de sobrevivir físicamente

---

28 En tanto las experiencias de las mujeres no son homogéneas, existen casos en que las mujeres reciben apoyo moral y material de sus esposos e hijos para participar en el trueque.

por fuera de la familia: “Para mí el trueque es la seguridad. Porque mi marido siempre decía que si él no me traía la plata nos íbamos a morir de hambre” (Francisca). En palabras de León y Deere, Francisca adquirió una posición de resguardo que le otorgó poder de negociación dentro y fuera del hogar (León y Deere, 2002).

En este contexto, los conflictos que las mujeres enfrentan con su familia por el trueque se traducen en situaciones que ellas mismas perciben como beneficiosas, de lo que deriva esa pasión con la que todas describen el significado del trueque en sus vidas, un espacio que, ante todo, sienten como propio. Evidencia de ello son los testimonios en los que muchas relatan que, incluso en situaciones tan difíciles como enfermedades graves (cáncer, en el caso de Elba), no han dejado de asistir al trueque. Sus esfuerzos por la constante mejoría y la continuación del proyecto del trueque, a pesar de las dificultades que enfrenta en estos momentos la RFTC y las que ellas mismas atraviesan día a día en su lucha por la supervivencia, son muestras palpables de su compromiso y pasión, y de las identidades positivas que se construyen alrededor de esta práctica, como una prueba de que el trueque es un espacio de transformaciones estratégicas de género. Como parte de esas nuevas identidades, se incorpora una identidad política que surge de la experiencia de las mujeres de El Barranco en el ámbito de la toma de decisiones a nivel de la RFTC, como exponemos en la siguiente sección.

### ***EL TRUEQUE COMO ESPACIO PÚBLICO DONDE SE HACE POLÍTICA***

Un referente importante en la historia que las mujeres cuentan sobre su experiencia en el trueque fue la confrontación pública de Flor en la asamblea de coordinadores, donde se discutía la exclusión de Brazos Solidarios de la RFTC. Esta intervención fue decisiva para que BS fuera respetado, aceptado y luego querido y admirado dentro de la red. Insinuamos con ello que, de acuerdo a las experiencias de las mujeres de Brazos Solidarios, ellas adquirieron poder para transformar su realidad de diversas maneras a través de sus actividades en el trueque. En este caso fue el simple acto de participar en las distintas instancias representativas, tanto de su nodo como de la RFTC, lo que proveyó a estas mujeres de una experiencia de participación en un espacio público, ajeno al doméstico, en el que pudieron reconocerse como capaces de proponer ideas desde sus propias vivencias y tomar decisiones que las involucraban tanto a ellas como al resto de los participantes de la RFTC.

En efecto, la mayoría de las mujeres que participan regularmente hoy en BS han sido alguna vez representantes del grupo ante la RFTC en sus distintas instancias de toma de decisión. Más aún, las mujeres del Nodo Brazos Solidarios ocuparon puestos clave a nivel de la coordinación en la RFTC, como por ejemplo las tesoreras, en las que estaba en juego su confianza, superando así el estigma por ser residentes de

una villa. Cabe enfatizar que los resultados en cuanto a participación de estas mujeres, contrario a la tendencia de participación decreciente en otras redes, responden nuevamente a la particularidad de Brazos Solidarios, que deriva del significado que tiene esta experiencia en las vidas de cada una –consecuencia directa de la calidad de sus relaciones.

Resulta evidente, pues, que Brazos Solidarios es para las mujeres de El Barranco un lugar de reconocimiento social, de lucha y negociación de poderes, y un espacio para la construcción de ciudadanía en el cual se construyen y legitiman identidades y desde el cual se exigen derechos (Burgwal, 1996: 52). Es indiscutible, entonces, que la movilización de estas mujeres en torno al trueque como organización de la que cada una se siente parte tiene un potencial transformador y político (Costales et al., 1996: 7) que ocurre no solamente en la esfera pública, sino también en la privada.

### ***EL TRUEQUE COMO UN ESPACIO DE POLITIZACIÓN DE LO COTIDIANO***

La participación de las mujeres de BS puede describirse como una “táctica” (De Certeau en Fassin, 1992: 337), como la capacidad de los grupos dominados de desviar “el funcionamiento de las estructuras de poder a través de sus acciones cotidianas” (Fassin, 1992: 337), en donde estas acciones constituyen en gran medida actividades domésticas enfocadas a satisfacer necesidades básicas. Tales espacios pueden interpretarse como un “mundo público inmediato”, en el que suceden interrelaciones culturales y simbólicas (Rodríguez, 1992). De allí que la construcción de identidades y sujetos sociales provenga del carácter político de lo cotidiano (Costales et al., 1996).

Más aún, en los discursos y prácticas de las mujeres de Villa El Barranco, sus roles tradicionales se manifiestan de manera transformada, en su rol de *prosumidoras*. Las nuevas prácticas que se incorporan a esta nueva arista identitaria se suman también a estas nuevas identidades, y la participación de las mujeres apelando a estos roles es por tanto legítima. Así, como afirma Burgwal (1996: 52), lo personal en el espacio cotidiano se vuelve político. Respecto del carácter tradicional que puede argumentarse a estas nuevas identidades de *prosumidoras*, no es la portación de un rol determinado lo que determina por sí solo las desigualdades de género. En cambio, no son relevantes las consecuencias de ese rol para la modificación de tales estructuras. Como observa Auyero<sup>29</sup> metafóricamente, el rol es una prenda de vestir que los actores pueden colocarse o quitarse con cierta flexibilidad, en contraste con el *habitus* como “la piel” de los actores, una estructura estructurada y

---

29 Reflexión tomada de una sesión académica del autor, Maestría en Antropología Social 2002-2004, FLACSO-Ecuador.

estructurante incorporada en su subjetividad y en las estructuras sociales objetivas (relaciones). En ese sentido, si una consecuencia negativa del rol de madres y amas de casa es el confinamiento de las mujeres al espacio doméstico y su aislamiento del espacio público/político, ese mismo rol politizado en los espacios del trueque y de los barrios –como espacios de la vida cotidiana– tiene consecuencias positivas para las mujeres en términos de su experiencia de aprendizaje y negociación de poderes, entre otros beneficios que hemos expuesto hasta aquí.

Asimismo, el argumento que concibe a las actividades de las mujeres en estos espacios como una carga adicional a su trabajo reproductivo tiene una falencia de fondo, pues asume una pasividad implícita en las mujeres cuando incurren en este tipo de actividades. En efecto, el hecho mismo de haber establecido al trueque como una prioridad en sus vidas, como indican los testimonios de las mujeres de BS, demuestra que son sujetos activos capaces de tomar decisiones y de “establecer sus propias prioridades que [...] pueden no ser las prioridades que otros querrían o esperarían que ellas tuvieran”, como un indicador decisivo del empoderamiento (Rowlands, 1997: 234).

En suma, el trueque para estas mujeres, lejos de implicar una carga en un tiempo motivado por “intereses prácticos” que resuelven problemas en el corto plazo, es un espacio de inversión –en el sentido bourdiano<sup>30</sup>– en el que, además de los cambios y beneficios ya analizados, las mujeres desarrollan perspectivas críticas y visiones de cambio hacia las relaciones sociales dominantes (Burgwal, 1996). Esta generación de “conciencia” en distintas maneras es la materia de la siguiente sección.

### **GENERACIÓN DE CONCIENCIA E INICIATIVAS PARA EL CAMBIO**

La conciencia que se genera en BS puede entenderse como el proceso de reconocimiento a nivel individual y colectivo de la legitimación de la arbitrariedad del orden social o “plusvalía simbólica” (Bourdieu, 1991: 206-207; 1997: 63). Esa conciencia que, a lo largo de su experiencia en el trueque, las mujeres de El Barranco han adquirido implica reconocer su situación de desigualdad como mujeres, como objetos de manipulación política y como víctimas de las desigualdades del capitalismo, en un proceso lento de transformación de *habitus*, que conlleva cambios tanto en esas estructuras objetivas (relaciones) como en sus sistemas de representación.

Una de las maneras en que las mujeres de Brazos Solidarios han demostrado estar conscientes de su situación desigual como mujeres es en forma de chistes que circulan en el nodo, en relación a abandonar a

---

30 Bourdieu habla de inversión en términos del gasto en tiempo y energía, que representan directa o indirectamente capital económico, el mismo que se transforma, en la dinámica del campo, en distintos recursos que constituyen el capital (beneficios) simbólico, capital social, capital político (Bourdieu, 1991; 2001).

sus familias o cónyuges. Estas expresiones constituyen una forma de exteriorizar dicha situación, y por ende un modo de empoderamiento<sup>31</sup>. Así, tales manifestaciones discursivas pueden verse como una expresión de inconformismo con su situación de opresión respecto a sus parejas, y también como una muestra de la conciencia que tienen sobre esta circunstancia y su anhelo de cambiarla. Esta concienciación se produce además en el hecho de que este espacio es para muchas un recurso de ayuda psicológica y moral para, por ejemplo, denunciar a sus cónyuges por maltrato o cobrar fuerza para abandonarlos. En este sentido, desde la experiencia de sus participantes, el trueque es un espacio donde se combate de a poco la violencia simbólica, como esa forma de poder mediante la cual el *statu quo* es percibido como la manera natural de hacer las cosas, con un efecto de largo plazo de alterar el orden social en relación al género (Rowlands, 1997: 220).

En la misma línea, el trueque para estas mujeres produjo resultados en cuanto a activar la disposición y la acción en torno a la organización barrial, largamente mitigadas por la presencia de populismo “residual”, reactivando una conciencia sobre la cultura paternalista revivida cotidianamente en Villa El Barranco (Auyero, 2001). Mientras los planes sociales actuaron en detrimento de la actividad organizativa en otros nodos y determinaron la extinción de varias redes, por su trayectoria organizativa previa, BS sigue en pie y con varios proyectos y programas para su comunidad autogestionados a raíz del trueque, antes frecuentemente administrados sin transparencia por parte de grupos vinculados a partidos locales o al gobierno (por ejemplo, el proyecto de apoyo escolar, el “ropero comunitario” y el comedor infantil). Adicionalmente, el trueque en BS generó una identidad de pertenencia al lugar, evidente en la organización alrededor de iniciativas tanto para mejorar el sitio en el que viven como para posiblemente salir de ahí<sup>32</sup>. Esta, junto a otras decisiones como la de retomar los estudios que la mayoría abandonó en la primaria o secundaria (caso de Francisca), denota una aspiración de “superación” que contrasta con una actitud pasiva y conformista, como una cualidad que las distingue y forma parte de su identidad como mujeres y como nodo. No obstante, lo más significativo en el análisis sobre la

---

31 Como lo apunta Julia Kristeva (en Young, 1998), los chistes, dramatismos o ironía, entre otros, son aspectos corporales y retóricos del momento semiótico, que es esa parte de toda expresión lingüística que toma en cuenta aspectos afectivos del lenguaje.

32 En efecto, en las realidades de las mujeres están siempre presentes “imaginarios”, por medio de los que se visualizan vidas posibles para ellas y sus familias en un futuro con que se “sueña” o que se “espera” (Ramírez y Goicoechea, 2002); estos siempre implican una noción de transformación de su situación social o, como lo expresan ellas, de “superación”.

activación de conciencia entre las integrantes de BS es que desde sus experiencias perciben su presencia en ese espacio como beneficiosa –una forma de conciencia de género–, afirmando que el trueque “les hace bien”. Esta es la conciencia de la que carecen las mujeres de otros nodos de la red, que realizan esta actividad como un trabajo, que en algunos casos concurren porque no tienen otra opción y que, si pudieran, dejarían de hacerlo.

En suma, los resultados en términos de empoderamiento para las mujeres de BS son producto de un proceso en el que se moviliza una variedad de recursos: económicos, culturales –habilidades, planes de acción–, sociales –articulación a la RFTC, relación con ONG, gobierno, etc.– y políticos –capacidades de representación, presión, defensa de intereses ante otros sectores (Caracciolo y Foti, 2003). Todos estos recursos se transforman y acumulan en las distintas formas de capital, y en particular como capital social, a medida que la organización va afirmándose y desarrollándose como tal. En este sentido, podemos hablar del empoderamiento en Brazos Solidarios a la luz de la *metáfora bourdiana* entre poder y energía, en la que el poder se adquiere por acumulación del capital (como formas de energía) en la lógica de la “física social” (Bourdieu, 1991: 206).

#### **2.4. EL TRUEQUE COMO UNA PROPUESTA DE DESARROLLO LOCAL**

La experiencia de las mujeres del nodo de trueque BS que hemos analizado desde una perspectiva de identidad constituye una contribución para reflexionar sobre las posibilidades del trueque como alternativa de desarrollo integral sustentable, para mejorar el nivel de vida de las mujeres en el largo plazo, más allá de la supervivencia. Como un aporte a la discusión sobre el trueque en el marco de la propuesta de la economía social, proponemos que sea un proyecto focalizado en espacios locales de colectividades orgánicas sostenidas por lazos de parentesco, vecindad, etc., un proyecto de corto/mediano plazo para el desarrollo de habilidades, saberes y otras iniciativas productivas como por ejemplo microemprendimientos que permitan la articulación de los participantes en el mercado. Las observaciones de esta investigación dan cuenta de que en espacios *locales* existen más posibilidades de generación de este tipo de iniciativas, porque presentan un compromiso más fuerte por parte de las integrantes, resultado a su vez del tipo de relaciones que priman en dichos espacios.

El énfasis de esta propuesta en la necesidad de vinculación con el mercado mediante otras alternativas productivas deriva del poco alcance económico del trueque, incluso si está articulado en una red. Desde la experiencia del nodo BS, constatamos que el trueque no fue una alternativa económica sustentable para sus participantes, ni si-

quiera durante el período de auge. Allí, las mujeres participantes hicieron sobrevivir al nodo con ingresos provenientes de su actividad en el mercado o de actividades que emprendieron organizadamente para generar ingresos para sostener al trueque. Tomando en cuenta la situación de carestía extrema en la que ellas sobreviven, su aporte económico para el sostenimiento del trueque las ubica en el dilema de la subsistencia del trueque y su propia subsistencia. En tal sentido, ¿qué tan real y sustentable como alternativa puede ser el trueque para mejorar el nivel de vida de estas mujeres y sus familias en el largo plazo más allá de la subsistencia?

Varias mujeres, desde su experiencia, ya han respondido negativamente a esta pregunta y han experimentado la necesidad de buscar otras alternativas hacia donde canalizar sus saberes y su producción. Dos casos ilustrativos al respecto son el de Francisca Rojas, del nodo Brazos Solidarios, Córdoba, paralelo en muchos aspectos al de Violeta Negrete, fundadora e impulsora del nodo Rincón Verde en Jujuy. Ambas son experiencias de trueque localizadas en espacios muy cercanos a una comunidad orgánica, unida por lazos afectivos de parentesco y vecindad. Estas dos mujeres, líderes dentro de sus espacios correspondientes, se reunieron en Córdoba por iniciativa de esta investigación y concluyeron, desde sus experiencias, que “no se puede vivir del trueque”, aunque reconocen que es un espacio importante de aprendizaje y desarrollo de iniciativas productivas y cambios culturales. En ese sentido, consideran necesario moverse hacia otras iniciativas, como microemprendimientos o microcréditos, que las ayuden a insertarse al mercado con su producción. No obstante, resulta significativo en ambas experiencias que las iniciativas y proyectos que atienden las necesidades materiales de los participantes van de la mano con el componente organizativo de estos espacios, que tiene efectos importantes como satisfactor de las necesidades subjetivas/simbólicas de sus integrantes. Siguiendo a Manfred Max-Neef (1991), el trueque en BS constituye un satisfactor de una gama de necesidades humanas básicas (subjetivas), como son identidad, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación.

Resulta evidente que el programa de cambio cultural que incorpora la propuesta de la economía social es mucho más (o únicamente) plausible en espacios locales como El Barranco y Rincón Verde, que en otras experiencias de trueque que no pueden escapar a la alienación en tanto son comunidades artificiales. En efecto, difícilmente pueda afirmarse desde las experiencias de trueque en general que se produjo un cambio cultural, sino todo lo contrario. La masificación del trueque determinó bajos niveles de participación y también un ambiente propicio para irregularidades (por ejemplo, falsificación y otras formas de corrupción) que en última instancia determinaron su declive.

Esta observación nos conduce a reflexionar sobre la disyuntiva entre una propuesta de trueque local –con poco alcance económico, pero donde el programa cultural es posible– y una a gran escala nacional e incluso regional (propuesta por Coraggio) con mayor alcance económico –pues hay más insumos que se introducen al trueque–, pero poco propicia para el cambio cultural propuesto. No obstante, antes de ser un proyecto que carece de alcance económico, el trueque en espacios locales (de comunidades orgánicas) tiene grandes potenciales en términos de aprendizaje, desarrollo de saberes e iniciativas que son orientados hacia el trabajo y la producción, y en ese sentido tiene un alcance económico potencial que se concreta en la dinámica y acción permanente de la organización. Esto resulta cierto en experiencias de trueque como las que hemos planteado, autogestionadas, es decir, conducidas e impulsadas por los propios actores, y en donde actores externos (como intelectuales, promotores o voluntarios, en el caso del grupo de psicólogos en BS) juegan un rol de apoyo, asesoría y acompañamiento a estos grupos. El tema del rol del estado es una pregunta abierta para el debate sobre proyectos autogestionados como los planteados.

En definitiva, desde estas experiencias, el trueque como propuesta económica y cultural tiene grandes potencialidades en espacios locales, planteamiento que coincide a nivel teórico con la propuesta de Michel Foucault, en donde las transformaciones ocurren desde los espacios capilares del poder en los niveles más bajos, ascendentemente hacia los espacios de poder central (Foucault, 1993). Proponemos entonces un replanteamiento del trueque, no sólo como una “Red de Intercambio Solidario” (J.L. Coraggio, entrevista personal), sino como un proyecto focalizado para espacios locales (comunidades orgánicas) desde donde se impulse la articulación en redes.

## 2.5. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

En esta segunda parte hemos presentado un acercamiento a la vida y experiencia de las mujeres de El Barranco, alrededor de su organización de trueque Brazos Solidarios, como una aproximación de reconstrucción del sistema de relaciones objetivas (Auyero, 2001) en el que este grupo particular de actores se desenvuelve cotidianamente. Luego de analizar extensamente en la primera parte las percepciones de los actores vinculados al trueque sobre la participación mayoritaria de mujeres en este espacio, realizamos este acercamiento a una experiencia concreta de trueque como paso indispensable para descubrir los significados que dicha experiencia le confiere a este grupo particular. De acuerdo con el objetivo planteado en la sección 1.4., comprobamos que, al contrario de lo que un análisis del discurso nos llevó a concluir –esto es, que el trueque tiene consecuencias perjudiciales para las mujeres en términos de per-



petuación de la división del trabajo, ya que es un espacio estigmatizado y constituye una extensión de la separación entre las esferas pública y privada, concebido como una porción del sector informal con respecto al mercado formal–, el trueque desde la experiencia de las mujeres de Brazos Solidarios es un espacio de empoderamiento que constituye un satisfactor –en el sentido que le otorga Max-Neef– de necesidades prácticas y estratégicas de género, desvirtuando así la tesis dualista de intereses. Las observaciones presentadas en esta sección demuestran extensamente que Brazos Solidarios es un espacio de transformaciones, en tanto constituye un espacio social que actúa para “organizar las prácticas y las representaciones de los agentes [...] contribuyendo de este modo a [...] transformar su estructura” (Bourdieu, 1997: 22-55).

Más aún, desde la experiencia de las mujeres de El Barranco, planteamos redefiniciones desde lo local de los conceptos público, privado, poder y empoderamiento. El trueque es para las mujeres de Brazos Solidarios un espacio público, no porque sea un espacio tradicionalmente ocupado por hombres, sino porque en él ejercen poderes que se expresan en negociación de espacios y toma de decisiones que las afectan a ellas y a terceros, y en definitiva adquieren recursos políticos que se convierten y dinamizan en las distintas formas de capital que circulan en el espacio del trueque, como un campo. En este sentido, podemos definir al trueque, antes que como una simple extensión del espacio doméstico, como un “mundo público inmediato” donde se hace política y se politiza lo cotidiano. Más allá de que en estos espacios las mujeres sigan realizando las actividades tradicionales de la esfera doméstica, desde su propia experiencia, el trueque les hace bien, y este resultado percibido es por sí solo una prueba de que el trueque es un espacio de empoderamiento para quienes desde su vivencia así lo definen.

Desde otra perspectiva, el trueque como un espacio de aprendizaje, de generación y canalización de iniciativas productivas con miras a la articulación con el mercado mediante microemprendimientos, por ejemplo, constituye un proyecto potencial de desarrollo integral desde la experiencia de las mujeres de Brazos Solidarios. Tomando en cuenta los objetivos de la propuesta de la economía social en cuanto al proyecto de cambio cultural, sostenemos que esta propuesta es más plausible y tiene más potencialidades en términos subjetivos y económicos cuando está enfocada a comunidades orgánicas, donde existen lazos preexistentes y donde las posibilidades de compromiso y participación activa son más altas.

En un sentido más general, este trabajo pretende ser un aporte desde la perspectiva de género para la discusión en torno al proyecto de la economía social específicamente en relación con el trueque. En particular, la omisión que presenta esta línea de pensamiento concuerda con la tendencia de no confrontación de desigualdades sociales y de

género que observa Maxine Molyneaux (2002) respecto a los enfoques (de desarrollo) que enfatizan el capital social, que tienen una “tendencia implícita a idealizar las comunidades, que son tratadas como carentes de relaciones de poder y conflicto”. En ese sentido, proponemos reconocer a las mujeres como protagonistas y beneficiarias principales del trueque en particular y, en general, de otros componentes del proyecto de economía social (por ejemplo, microemprendimientos, cooperativas, entre otros), cuestionando “los términos en los que las mujeres están incorporadas, o las relaciones de poder involucradas” (Molyneaux 2002) en su situación particular en estos espacios.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Ana y Vázquez, Gonzalo 2003 “La experiencia del trueque en la Argentina: otro mercado es posible” en *Seminarios de Economía Social CTA* (Buenos Aires) julio.
- Anderson, Jeanine 1998 “Intereses y justicia. ¿A dónde va la discusión sobre mujer y desarrollo?” en *Género y Desarrollo* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú).
- Auyero, Javier 2001 *La política de los pobres* (Buenos Aires: Manantial).
- Barrig, Maruja 1989 “The difficult equilibrium between bread and roses” en Jaquette, Jane (ed.) *The women’s movement in Latin America* (Boston: Unwin Hyman).
- Bott, Elizabeth 1990 *Familia y red social. Roles, normas y relaciones externas en las familias urbanas corrientes* (Madrid: Taurus).
- Bourdieu, Pierre 1991 *El sentido práctico* (Madrid: Taurus).
- Bourdieu, Pierre 1997 (1994) *Razones prácticas: sobre la teoría de la acción* (Barcelona: Anagrama).
- Bourdieu, Pierre 2001 “Le capital social: notes provisoires” en *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 31.
- Bourdieu, Pierre 2003 (2000) *Las estructuras sociales de la economía* (Barcelona: Anagrama).
- Burgwal, Gerrit 1996 “Organizaciones de mujeres: entre la manipulación y la emancipación” en Rodríguez, Lilia (comp.) *Mujeres de barrio* (Guayaquil: CEPAM).
- Caracciolo, Mercedes y Foti, María del Pilar 2003 *Economía solidaria y capital social* (Buenos Aires: Paidós).

- Carrasco, Cristina 2003 “La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?” en León, Magdalena *Mujeres y trabajo: cambios impostergables* (Buenos Aires: Veraz).
- Collier, Jane F. y Yanagisako, Sylvia J. 1987 “Toward a unified analysis of gender and kinship” en *Gender and kinship: essays toward a unified analysis* (Stanford: Stanford University Press).
- Coraggio, J.L. 1998a “Bases para una nueva generación de políticas socioeconómicas: la economía del trabajo o economía popular”, Encuentro de Cultura y Socioeconomía Solidaria, Porto Alegre, mimeo.
- Coraggio, J.L. 1998b “Las redes de trueque como institución de la economía popular” en *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local* (Buenos Aires) N° 1.
- Coraggio, J.L. 2002 “La red de trueque muestra las posibilidades de la economía popular” en <[www.fronesis.org/jlc](http://www.fronesis.org/jlc)>.
- Córdova Cayo, Patricia 1996 *Liderazgo femenino en Lima* (Lima: Fundación Friedrich Ebert).
- Costales, Patricia et al. 1996 “La participación política de las mujeres: algunos elementos para su estudio” en Rodríguez, Lilia (comp.) *Mujeres de barrio* (Guayaquil: CEPAM).
- Fassin, D. 1992 “Más allá de los mitos. Participación política y social de las mujeres de sectores populares en el Ecuador” en Defossez, Anne-Claire et al. (comp.) *Mujeres de los Andes, condiciones de vida y salud* (Bogotá: IFEA/Universidad Externado de Colombia).
- Ferraro, Emilia 2002 “Reseña de ‘Trueque intercambio y valor: un acercamiento antropológico’ de Caroline Humphrey y Stephen Hugh-Jones (comps.)” en *Íconos* (Quito) N° 14.
- Ferraro, Emilia 2004 *Reciprocidad, don y deuda* (Quito: Abya-Yala).
- Foucault, Michel 1993 (1971) *Microfísica del poder* (Madrid: La Piqueta).
- Herrera, Gioconda 2001 “Los estudios de género en el Ecuador: entre el conocimiento y el reconocimiento” en Herrera, G. (comp.) *Antología. Estudios de género* (Quito: FLACSO-Ecuador/ILDIS).
- Hintze, Susana (ed.) 2003 *Trueque y economía solidaria* (Buenos Aires: Prometeo).
- León, Magdalena y Deere, Carmen Diana 2002 “La importancia del género y la propiedad” en *Género, propiedad y empoderamiento: tierra*,

- Estado y mercado* (México DF: Universidad Nacional Autónoma de México).
- Lind, Amy 1992 "Gender, power and development: popular women's organizations and the politics of needs in Ecuador" en Escobar, Arturo y Alvarez, Sonia (ed.) *The making of social movements in Latin America* (Boulder: Westview Press). [En español "Poder, género y desarrollo: las organizaciones populares de mujeres y la política de necesidades en Ecuador" en León de Leal, Magdalena (comp.) *Mujeres y participación política: avances y desafíos en América Latina* (Bogotá: Tercer Mundo)].
- Marcouiller, Douglas et al. 1997 "Formal measures of the informal-sector wage gap in México, El Salvador, and Brazil" en *Economic development and cultural change* (Chicago: University of Chicago Press).
- Max-Neef, Manfred 1991 *Human scale development: conception, application and further* (Nueva York/Londres: The Apex Press).
- Miracle, Tina S. et al. 2003 *Human sexuality. Meeting your basic needs* (Nueva Jersey: Upper Saddle River).
- Molyneaux, Maxine 1985 "Mobilization without emancipation: Women's interests, state, and revolution in Nicaragua" en *Feminist Studies*, Vol. 11, N° 2.
- Molyneaux, Maxine 2002 "Gender and the silences of social capital: lessons from Latin America" en *Development and Change* (Boston: Blackwell) N° 33.
- Moser, Caroline 1991 (1988) "Planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género" en Guzmán, V. et al. (comp.) *Una nueva lectura: género en el desarrollo* (Lima: Flora Tristán).
- Nelson, Julie 1998 "Abstraction, reality and the gender of 'economic man'" en Carrier, James y Miller, Daniel (eds.) *Virtualism* (Oxford/Nueva York: Berg).
- Parry, Jonathan y Bloch, Maurice 1989 *Money and the morality of exchange* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Pateman, Carole 1996 "Crítica a la dicotomía público/privado" en Castells, Carme *Perspectivas feministas en teoría política* (Barcelona: Paidós).
- Ramírez, Franklin y Goicoechea, Alba 2002 "Se fue, ¿a volver? Imaginarios, familia y redes sociales en la migración ecuatoriana a España (1997-2000)" en *Íconos* (Quito) N° 14.

*Revista Trueque* 1999 (Buenos Aires: Red Mayorista de Trueque) Año 2, N° 3.

Rodríguez, Lilia 1992 *Las mujeres de Solanda: mujer, barrio popular y vida cotidiana* (Quito: CEPAM/ILDIS).

Rowlands, Jo 1997 "Empoderamiento y mujeres rurales en Honduras. Un modelo para el desarrollo" en León, Magdalena (ed.) *Poder y empoderamiento de las mujeres* (Bogotá: Tercer Mundo).

Schuldt, Jürgen 1997 *Dineros alternativos para el desarrollo local* (Lima: Universidad del Pacífico).

"Trueque, Programa Social de Trabajo. Secretaría de Promoción Social. Secretaría de Industria, Comercio, Turismo y Empleo", Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Año 1, N° 2, agosto de 1998.

Young, Iris Marion 1998 "Imparcialidad y lo cívico público. Algunas implicaciones de las críticas feministas a la teoría moral y política" en Vallespín, Fernando y De Águila, Rafael (comps.) *La democracia en sus textos* (Madrid: Alianza).

José Brunstein Alegre\*

## TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA POBREZA RURAL CAMPESSINA EN PARAGUAY

### INTRODUCCIÓN

El presente estudio se ha propuesto analizar algunas causas del desmejoramiento de las condiciones de vida de la población rural en Paraguay. Debido al gran predominio de familias agricultoras a pequeña escala, se ha supuesto que los cambios en las condiciones de vida pueden vincularse a modificaciones en los patrones productivos de tales familias.

La agricultura familiar campesina se ha caracterizado por algunas particularidades: la producción orientada hacia rubros para autoconsumo o el mercado local; la alta disponibilidad de mano de obra familiar; y la disponibilidad de tierras cultivables. Estas características permitan que los productores agrícolas familiares contaran con una posición de relativa autonomía en los mercados de factores y productos.

Desde fines de la década del setenta, los sucesivos gobiernos orientaron la política económica hacia una mayor inserción en mercados libres y competitivos. Como consecuencia, las estructuras tradicionales que otorgaban a la población campesina cierta autonomía en los mercados resultaron afectadas. La opción productiva muchas veces representó la substitución de rubros de autoconsumo por *commodities* agrícolas, la disponibilidad de la mano de obra familiar pudo ser alte-

\* Ingeniero Agrónomo por la Universidad Nacional de Asunción y Magíster en Desarrollo Agrícola y Finanzas Rurales por la Universidad de Bradford.

rada en el mercado del trabajo y la disponibilidad de tierras se redujo por el cierre de la frontera agrícola y el fortalecimiento de los derechos de propiedad.

En la primera parte de este trabajo se presenta una breve discusión sobre algunas políticas gubernamentales implementadas en Paraguay, así como una exposición de la problemática de la pobreza rural. En la segunda se discuten las relaciones existentes entre las políticas sectoriales y la agricultura familiar, se analizan la evolución y sustitución de los productos agrícolas según su destino de comercialización (exportación o mercados locales) y se estudia el proceso de asalarización de los productores campesinos y sus posibles efectos en la pobreza rural.

La tercera parte comienza a introducir la problemática de la tierra en Paraguay, presentando una discusión sobre los procesos de concentración latifundista y de atomización de las fincas agrícolas familiares. Asimismo, se pretende dimensionar la problemática del campesinado sin tierra y analizar el efecto de las políticas relacionadas con los mercados de tierras rurales sobre los procesos de minifundización de las propiedades. En la última parte se presentan las percepciones de las organizaciones campesinas sobre la problemática expuesta y las consideraciones finales del estudio.

## **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARAGUAY DURANTE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS Y SU VINCULACIÓN CON LAS ECONOMÍAS URBANA Y RURAL**

### **EL MODELO DE DESARROLLO DE PARAGUAY DURANTE LAS DÉCADAS DEL OCHENTA Y NOVENTA: UNA SUERTE DE “VÍA URBANA ALTERNATIVA”**

La expresión “vía urbana” hace referencia a ciertas políticas aplicadas a partir de la década del cuarenta, cuando algunos gobiernos de países en desarrollo fomentaban la industrialización de sus economías con programas de sustitución de importaciones. Los esfuerzos se concentraron en la transformación de la orientación agroexportadora de estos países hacia economías más industrializadas. Se adoptaron medidas tales como el otorgamiento de créditos blandos para el desarrollo industrial local, el proteccionismo de las industrias, la construcción de infraestructura en las ciudades y el desarrollo de industrias “clave” como la del acero (Kay, 2000).

En Paraguay, a diferencia de otros países de la región, no se implementaron fuertes programas de sustitución de importaciones. Este hecho puede explicar la particular composición demográfica paraguaya con respecto a sus vecinos. Mientras que otros países registraban fuertes procesos migratorios hacia centros urbanos como consecuencia del desarrollo industrial, Paraguay aún contaba con una importante

fracción poblacional viviendo y trabajando en áreas rurales. De acuerdo con los censos nacionales de población y vivienda practicados entre los años 1950 y 1972, las regiones rurales de Paraguay concentraban a más del 62% de la población. Si bien se aprecia un leve flujo migratorio de la mano de obra rural hacia las ciudades, no fue de gran importancia sino hasta la década del setenta, acelerándose durante la del ochenta.

**Cuadro 1**  
Población paraguaya según área de residencia

Censo	Valores absolutos			Proporción		
	Población urbana	Población rural	Población total	Población urbana	Población rural	Población total
1950	459.726	868.726	1.328.452	34,6	65,4	100
1962	651.869	1.167.234	1.819.103	35,8	64,2	100
1972	882.345	1.475.610	2.357.955	37,4	62,6	100
1982	1.295.345	1.734.485	3.029.830	42,8	57,2	100
1992	2.089.688	2.062.900	4.152.588	50,3	49,7	100
2002	2.953.168	2.252.933	5.206.101	56,7	43,3	100

Fuente: DGEEC (1955; 1965; 1975; 1983; 1994; 2004).

La aceleración del proceso migratorio en Paraguay ocurrió relativamente tarde y no estuvo vinculada al desarrollo del sector industrial. Por el contrario, las industrias registraron indicadores de estancamiento durante los períodos en que la migración campo-ciudad aumentó. Por lo tanto, puede suponerse que han existido otros factores que estimularon la emigración de la población rural paraguaya hacia los centros urbanos.

Los estímulos migratorios pudieron ser el resultado de oportunidades de trabajo (no industrial) en las ciudades y –o, al mismo tiempo– escasas oportunidades de empleo rural. Los sectores urbanos en crecimiento durante las décadas del setenta y ochenta han sido el sector reexportador y el de la construcción (coyunturalmente impulsado por la construcción de la represa de Itaipú). Tales sectores constituyeron los pilares “alternativos” del desarrollo urbano nacional. El sector agrícola también ha mostrado un importante crecimiento durante este período. Sin embargo, tal hecho no fue lo suficientemente fuerte como para retener a la mano de obra rural (por factores que serán discutidos posteriormente en este artículo).

A partir de 1989 (con el retorno de la democracia), se desarrollaron otros sectores de actividad urbana en coincidencia con la introducción de una serie de ajustes en las políticas públicas, tendientes a la liberalización de la economía. Los esfuerzos de los gobiernos pos-



dictatoriales se concentraron en: la liberalización del tipo de cambio y de los precios; la reducción de aranceles; la liberalización financiera; la captación de Inversión Directa Extranjera (IDE); y la integración de la economía nacional a mercados regionales y globales (Gibson y Molinas, 2000).

La introducción de los ajustes antes mencionados coincidió con la decadencia de los sectores de la construcción y el comercio de reexportación. Tampoco se produjo una expansión significativa de algún sector que justificase la persistencia de la migración campo-ciudad. El flujo de IDE se concentró primero en el sector agrícola y después en los sectores de comercio y telecomunicaciones. Las inversiones agropecuarias aparentemente no generaron oportunidades significativas a la población rural (por ello la persistencia de la migración), mientras que los otros dos sectores urbanos normalmente demandan poca mano de obra y generalmente calificada. De hecho, Herken (1996) asevera que los únicos espacios laborales que han crecido durante las décadas del ochenta y noventa fueron el comercio informal y el no registrado en las fronteras, así como los puestos públicos.

El único sector económico urbano que ha incrementado la demanda de trabajadores durante la década del noventa fue el estado. El gobierno central aumentó su participación en el producto nacional, especialmente con la expansión de las empresas de servicios básicos de electricidad, agua y servicios sanitarios de propiedad estatal. El crecimiento en las contrataciones de funcionarios públicos sugiere que el gobierno disminuyó el desempleo urbano a través de la intervención directa en el mercado laboral. Nickson y Lambert (2002: 165) puntualizan que “contrariamente a las tendencias generales en Latinoamérica durante los noventa, el empleo en el gobierno central creció rápidamente en un 50% entre 1989 y 1999”.

En síntesis, el desarrollo de los “sectores urbanos alternativos” mencionados proporcionó un estímulo al mercado laboral, pero fue incapaz de absorber importantes contingentes de “población rural inmigrante”. Sólo existieron períodos cortos en los cuales los sectores de la construcción y el comercio se constituyeron en fuentes de empleo importantes. La expansión de los servicios básicos en las ciudades se encontró más relacionada con el incremento de la demanda ocasionada por la presión demográfica y no generó demasiados puestos de trabajo. El crecimiento en el número de empleos públicos se convirtió en una válvula de escape al desempleo, más que en un estímulo para la migración.

Mejores oportunidades laborales, ya sean por mejores salarios o mayores posibilidades de conseguir empleo, han sido las causales “positivas” más tradicionales para movimientos migratorios significa-

tivos (Todaro, 2000: 291-325). Sin embargo, lo expuesto en esta sección sugiere que el desarrollo de sectores clave de la economía urbana paraguaya no implicó un incremento importante en la demanda de mano de obra. Por lo tanto, es de suponer que la tendencia a la urbanización de Paraguay no estaría dada únicamente por factores de “atracción” en los centros urbanos, sino también por factores de “repulsión” en las zonas rurales. La siguiente sección del trabajo analiza a la pobreza rural como eventual causal de expulsión de mano de obra y sus tendencias durante los últimos años.

### **EVOLUCIÓN DE LA POBREZA RURAL DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS Y SU VINCULACIÓN CON LA POBREZA URBANA**

Hasta los comienzos de la década del noventa, existían muy pocos trabajos centrados en el problema de la pobreza nacional y particularmente de la pobreza rural. Los trabajos precedentes que se han localizado fueron elaborados por Laird (1977), Miranda (1982), el Centro de Documentación y Estudios (1989) y Sauma (1993). Sin embargo, la mayor parte de ellos se han concentrado en la pobreza urbana, con excepción del primero y el último mencionados.

Estos estudios basaron el análisis de la pobreza paraguaya en indicadores de ingreso. Utilizaron las líneas de pobreza e indigencia tomando valores estimativos de la canasta básica de alimentos y de otros bienes y servicios considerados como esenciales para satisfacer las necesidades mínimas. El valor de la canasta básica para satisfacer las necesidades alimenticias fue considerado para la determinación de la línea de indigencia o pobreza extrema. Para determinar la línea de pobreza básica, también se tuvo en cuenta el valor imputado de otros bienes y servicios considerados elementales<sup>1</sup>.

Basado en los parámetros arriba mencionados, Miranda (1982) determinó que en 1980 la pobreza básica afectaba al 78,7% de la población rural, mientras que el 48,7% de los pobladores podían ser considerados pobres extremos. Para 1992, Sauma (1993) encontró que el 84,7% de la población rural se ajustaba a la condición de pobreza básica, mientras que la indigencia se elevaba al 70,8%. El aparente incremento de la pobreza rural ha sido posteriormente puntualizado por Morley y Vos (1998: 16), quienes observaron esta tendencia aunque difieren en la cuantificación del problema (sus indicadores son menos alarmantes).

---

<sup>1</sup> La bibliografía consultada presenta discrepancias en cuanto a la definición de bienes y servicios básicos, así como en los valores imputados a los mismos. Ello suma una dificultad adicional al analizar la evolución de la pobreza rural, debido a que las tres líneas de pobreza conocidas en el país –elaboradas por Miranda (1982), Sauma, (1993) y la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC), posteriormente– arrojan indicadores divergentes de pobreza.

Mediciones posteriores de la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC) sugieren que la pobreza rural mantuvo una tendencia creciente hasta mediados de la década del noventa, para luego estabilizarse (ver Cuadro 2). Al mismo tiempo, la pobreza urbana comenzó a incrementarse a partir del segundo lustro de la misma década. La combinación de estos fenómenos podría sugerir que el proceso migratorio ha actuado como factor de nivelación entre los niveles de pobreza de ambas regiones. El incremento de la pobreza urbana igualmente refuerza el supuesto de que las actividades de las ciudades tuvieron poca capacidad para absorber a la mano de obra inmigrante. De este modo, antes que nivelar ingresos “hacia arriba”, los procesos migratorios sirvieron para una nivelación “hacia abajo” de los niveles de pobreza en el campo y la ciudad.

**Cuadro 2**

Paraguay. Porcentaje de la población según estatus de pobreza, 1994-2001

Área / Estatus de pobreza	Año					
	1994	1995	1996	1997/1998	1999	2000/2001
<b>Total país</b>						
<b>Pobres extremos</b>		13,9		17,3	15,5	15,6
<b>Pobres no extremos</b>		16,4		14,8	18,2	18,3
<b>Total de pobres</b>		30,3		32,1	33,7	33,9
<b>Área urbana</b>						
<b>Pobres extremos</b>	7,8	6,8	4,9	7,3	6,1	7,1
<b>Pobres no extremos</b>	19,1	16,9	16,3	15,9	20,6	20,5
<b>Total de pobres</b>	26,9	23,7	21,2	23,1	26,7	27,6
<b>Área rural</b>						
<b>Pobres extremos</b>		21,4		28,9	26,5	25,6
<b>Pobres no extremos</b>		15,8		13,7	15,4	15,7
<b>Total de pobres</b>		37,2		42,5	42,0	41,2

Fuente: Robles (2002) en base a datos de la DGEEC.

Las actividades económicas predominantes en las zonas rurales han estado históricamente vinculadas a la producción agropecuaria. Los censos de 1982 y 1992 indican que al menos el 74% de la población económicamente activa en dichas regiones se encontraba comprometida en este sector. De igual modo, los censos establecen que al menos 3 de cada 4 trabajadores rurales se ajustan a la categoría de “trabajadores independientes” o familiares no remunerados. La producción agropecuaria independiente y la utilización de mano de obra familiar constituyen características básicas de la agricultura campesina.

Dada la importancia directa del sector agrícola en la economía rural y la gran masa de pequeños productores agropecuarios independientes, es muy probable que el incremento de la pobreza rural se haya originado en un cambio en las condiciones socioeconómicas que afectan a la producción campesina. La siguiente sección de este trabajo analiza los efectos que pudieron tener las políticas públicas aplicadas por los gobiernos durante las décadas del ochenta y noventa sobre las condiciones sociales de los productores agrícolas familiares.

## **EFFECTO DE LA POLÍTICA SECTORIAL SOBRE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA FAMILIAR<sup>2</sup>**

### **EL INCREMENTO DE LAS EXPORTACIONES AGRÍCOLAS DURANTE LOS OCHENTA**

Previamente se ha mencionado que la expansión agrícola también se constituyó en un pilar importante para la economía nacional a partir de la década del setenta. Este fenómeno estuvo vinculado a la política agrícola del gobierno dictatorial, que buscaba incrementar la producción de bienes agropecuarios con fines de exportación. Para ello se articularon una serie de programas de investigación, asistencia y crédito dirigidos a estimular la producción de *commodities* agrícolas exportables.

En muchos casos, las ventajas ofrecidas por los sistemas agroexportadores han sido aprovechadas por una clase agrícola empresarial. Paraguay no fue la excepción a este modelo de “estallido agrícola”. La agricultura “empresarial” ha ido cobrando importancia en la economía paraguaya en detrimento de la agricultura familiar. Para graficar, los productos tradicionales de la agricultura familiar constituían en 1982 el 67% del total de la producción agrícola nacional; para finales de la década, su participación se había reducido al 47%.

Aun en el seno de la agricultura campesina se habrían notado cambios importantes en los patrones productivos. Para finales de la década del ochenta, los rubros de exportación producidos en fincas agrícolas familiares constituían cerca del 25% del producto nacional agrícola. La producción familiar de autoconsumo y para mercados locales, por otra parte, se habría reducido del 47% en 1982 al 22% del producto nacional agrícola en 1990 (Cuadro 3).

---

2 A los efectos de este trabajo, se ha optado por considerar la expresión *agricultura familiar* como sinónimo de agricultura campesina. Sin embargo, algunos textos conciben a ciertas formas de agricultura empresarial como agricultura familiar. Por ejemplo, un productor de soja que utiliza la mano de obra familiar en el 60% de las labores requeridas puede ser considerado como productor familiar independientemente a la superficie sembrada.

**Cuadro 3**

Peso de la agricultura familiar en la producción agrícola nacional, 1982 y 1990 (en %)\*

	1982	1990
<b>Contribución de la agricultura familiar a la producción agrícola nacional</b>	67	47
<b>Cultivos destinados al mercado externo</b>	21	25
<b>Cultivos destinados al mercado interno o autoconsumo</b>	47	22

Fuente: Elaboración propia en base a BCP (1991).

\* Se han considerado los valores constantes de 1982 de los principales rubros de producción campesina: tubérculos (mandioca, papa y batata); frutas y verduras de estación; hortalizas y legumbres; frutales permanentes; caña dulce; otros cultivos industriales permanentes; y cultivos industriales de estación. Solamente los cultivos que integran las dos últimas categorías serían destinados al mercado externo.

El principal cultivo de exportación introducido en los sistemas de producción agrícola familiar ha sido el algodón. De hecho, al desagregar la participación de los principales rubros de producción campesina, puede notarse que el algodón duplicó su participación en el producto de la agricultura familiar de 15% en 1982 a 37% en 1990. En coincidencia con estos datos, Paolino (1994) observó que, en las áreas de producción familiar donde el algodón creció considerablemente, este cultivo representaba entre la tercera parte y la mitad de los ingresos totales de la granja incluyendo el valor de los cultivos de autoconsumo.

Paralelamente al proceso de sustitución de rubros de autoconsumo por rubros de exportación entre los productores campesinos, la frontera agrícola<sup>3</sup> se ha ido expandiendo con el crecimiento del sector empresarial. En principio, el trigo fue el cultivo principal de las fincas empresariales, pero posteriormente la soja (que fuera introducida en Paraguay durante la década del sesenta como una alternativa de verano a la producción de trigo) adquirió una importancia notable.

Los “cultivos empresariales” fueron incorporados en la estructura productiva nacional a costa de importantes inversiones en tierras y tecnología que reemplazaba a la mano de obra. En otras palabras, se pasó de sistemas de producción intensivos en mano de obra a un sistema de producción intensivo en capital. Este sistema ha sido el de más rápido crecimiento en Paraguay, pero sus beneficios no fueron distribuidos entre la población rural, por la escasa generación de puestos de trabajo.

<sup>3</sup> Se refiere al área límite de la región bajo cultivo. Su expansión implica el crecimiento de las regiones bajo cultivo.

El proceso de expansión agrícola de rubros orientados al mercado externo es claramente coincidente con el incremento de la pobreza rural durante la década del ochenta (discutido en la sección anterior). Por tanto, algunos argumentos en favor de los modelos agroexportadores como mecanismos de reducción de la pobreza parecen perder fuerza<sup>4</sup>.

Los cultivos de exportación incorporados a los sistemas de producción agrícola familiar, aparentemente, no han contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de los agricultores. Sin embargo, la incorporación de *commodities* habría ampliado las opciones productivas. Las siguientes secciones del trabajo exponen ciertas consideraciones sobre la evolución de la producción campesina, teniendo en cuenta un nuevo panorama productivo que permite optar entre los rubros “tradicionales” y los *commodities* incorporados.

### **LA RECUPERACIÓN DE LA AGRICULTURA DE SUBSISTENCIA DURANTE LOS NOVENTA**

Las tendencias de crecimiento de la agricultura empresarial y la depresión de la agricultura familiar se mantuvieron durante la década del noventa. El sector agrícola (en general) continuó creciendo a niveles superiores a las tasas de crecimiento de toda la economía. El crecimiento promedio del sector durante el período 1992-2001 fue del 3,7%, mientras que el crecimiento de la economía paraguaya durante el mismo período alcanzó el apenas 2%.

Pero el sector agrícola no creció homogéneamente en todos los subsectores. Al desagregar el producto agrícola, se aprecia que los rubros producidos por “empresas agrícolas” crecieron a tasas promedio del 10% o más, mientras que los rubros tradicionales para la agricultura familiar prácticamente no han mostrado variación, al presentar niveles promedio de incremento en su producción del 0,08% (ver Cuadro 4).

La principal característica de la economía campesina durante la década del noventa fue la recuperación de la importancia económica de los rubros de subsistencia. En efecto, mientras que el crecimiento del producto de la agricultura familiar durante los ochenta se sustentó en los rubros orientados a mercados externos, en los noventa pudo apreciarse un patrón inverso: los cultivos orientados al mercado externo mostraron tasas negativas del -3%, mientras que los productos tradicionales crecieron a un promedio del 2,2% (Cuadro 4).

---

<sup>4</sup> Berry (2001) presenta una buena síntesis de los argumentos a favor de las políticas de agroexportación como instrumentos para reducir la pobreza.

**Cuadro 4**

Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) nacional y sectorial y de los Valores Brutos de Producción (VBP) de los principales rubros agrícolas según tipo de explotación y mercado de destino

Crecimiento	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1992-2001
<b>PIB Paraguay</b>	1,8	4,1	3,1	4,7	1,3	2,6	-0,4	0,5	-0,4	2,7	<b>2,0</b>
<b>PIB Agrícola</b>	-1,3	7,6	-3,0	11,6	1,1	6,0	0,7	3,9	-8,5	18,7	<b>3,7</b>
<b>VBP productos campesinos</b>	-10,0	3,9	-4,8	7,7	-12,7	1,1	6,7	3,1	-13,3	19,1	<b>0,1</b>
<b>VBP productos campesinos (ME)*</b>	-35,6	7,1	-8,6	19,0	-25,6	-50,4	45,1	-21,6	21,4	19,0	<b>-3,0</b>
<b>VBP productos campesinos (ML)**</b>	1,4	3,0	-3,7	4,5	-8,6	14,5	2,4	7,1	-17,4	19,2	<b>2,2</b>
<b>VBP agricultura empresarial***</b>	40,1	13,0	-0,8	17,1	15,2	10,6	-4,2	3,0	-4,2	18,3	<b>10,8</b>

Fuente: Elaboración propia en base a BCP (2001).

\* Los productos orientados al mercado externo habrían crecido durante el período 1982-1991 a niveles promedio del 15,7%, mientras que los rubros destinados a la "subsistencia" habrían decrecido en un promedio interanual del 2,7% durante el mismo período.

\*\* Incluye tártago, menta, naranja agria, maní y algodón en rama.

\*\*\* Considera frutales permanentes, caña dulce, cultivos industriales (con excepción del tung), forrajes (exceptuando alfalfa y sorgo), tubérculos, hortalizas y legumbres, frutas y verduras de estación, cultivos industriales (exceptuando girasol).

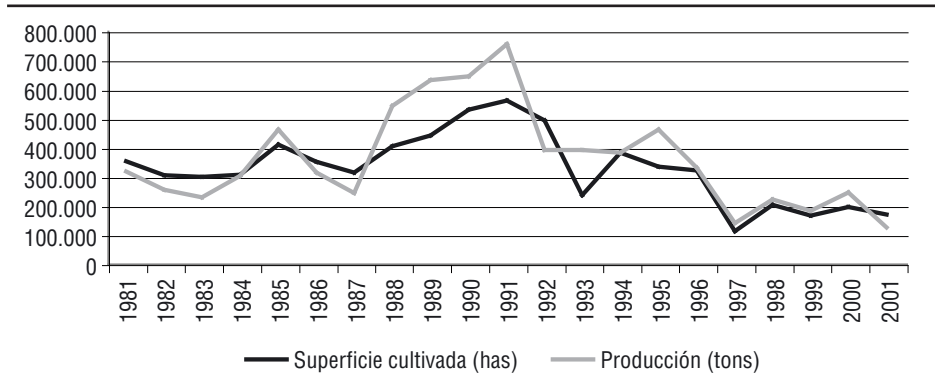
Gran parte de la retracción de los cultivos (campesinos) de exportación durante la década del noventa se debería a una pronunciada disminución en el área de siembra del algodón (Gráfico 1). Este hecho habría sido, a su vez, una derivación del desmoronamiento de la cotización internacional de la fibra<sup>5</sup>. La caída en los precios internacionales no impactó únicamente al algodón, sino a la mayoría de los *commodities* agrícolas; Maizels (1994) puntualiza que "la disminución de los precios reales de *commodities* desde inicios de los ochenta [...] ha sido tan aguda que constituye un fenómeno

5 Paolino (1994) señala la readecuación en la política cambiaria como uno de los principales factores que orientaron a los campesinos nuevamente hacia la producción de bienes no transables (subsistencia o autoconsumo). De acuerdo con el autor, el manejo del tipo de cambio favoreció a los bienes exportables durante los ochenta. El tipo de cambio real cayó significativamente durante el período 1989-1991, y este hecho hizo que los productos para el mercado local se revalorizaran desde inicios de los noventa. El tipo de cambio desfavorable para los productos exportables no habría desmotivado a la explosión de la soja. Por tanto, se puede inferir que la simple ponderación de la política cambiaria resultaría insuficiente para explicar el cambio en los patrones productivos de las fincas agrícolas familiares de Paraguay durante los años noventa.

no visto desde la gran depresión de los años treinta”. Los niveles de 1990 fueron un 45% inferiores a los de 1980 y un 10% inferiores al mínimo alcanzado en 1932<sup>6</sup>.

**Gráfico 1**

Evolución de la superficie de siembra del cultivo del algodón por años, 1980-2001



Fuente: Brunstein (2003a).

El retorno de las unidades agrícolas familiares hacia la producción de rubros de autoconsumo puede ser explicado mediante las dos lógicas que caracterizan a la producción campesina: a bajo nivel de ingresos, las primeras prioridades de cualquier persona son *alimentos*, vestimenta y vivienda; la producción campesina es adversa al riesgo. Por tanto, la producción de bienes para autoconsumo constituye una suerte de resguardo a los riesgos implícitos en la producción de bienes altamente comerciables (en este caso, riesgo de precios).

La recuperación de los cultivos de subsistencia refleja que los cambios estructurales previos en los sistemas de producción campesina no significaron una sustitución “total” de la agricultura tradicional de autoconsumo por otro sistema productivo exclusivamente orientado a la producción de *commodities*. El cambio fue más moderado, reem-

<sup>6</sup> Numerosos escritos consideran que, además de la incidencia del desmoronamiento de la cotización internacional, la caída de la producción algodonera también se habría debido a cuestiones técnicas tales como la pérdida de fertilidad de los suelos, la pérdida de la semilla de variedad Reba P279, la entrada del picudo y cuestiones climáticas (por ejemplo, Wurgaft, 1998). Sin embargo, a excepción del período 1988-1991, no se aprecian grandes variaciones en la relación del área sembrada con la producción; por lo tanto, difícilmente se pueda considerar a estos factores como condicionantes determinantes en la caída de la producción.



plazando el sistema productivo orientado a la satisfacción de necesidades familiares y a los mercados de intra-zona por otro sistema que, conservando el mencionado patrón, le agregaba cultivos orientados a mercados externos.

Algunas definiciones contemporáneas de la agricultura familiar campesina incorporan la característica descrita en el párrafo precedente. Por ejemplo, Bryceson (2000) afirma que, lejos de ser productores primarios de subsistencia, la particular característica de los campesinos es que combinan la producción de *commodities* y subsistencia en grados variados. La racionalidad con la que los productores campesinos determinan el rubro a producir puede ser apreciada en las palabras de un agricultor joven, de un asentamiento reciente, que ha sido entrevistado en el marco del presente trabajo<sup>7</sup>:

Si partimos de un análisis de la situación nacional e internacional de cómo la producción se viene desarrollando, sí o sí tenemos que asegurar el autoconsumo en primer lugar, porque si nos dedicamos a la renta no se responde a las necesidades básicas, aunque se tenga buen precio [...] si el pequeño productor descuida el autoconsumo, no responde a las necesidades básicas de la canasta familiar, porque esta aumenta de precio cada año [...] y eso no [depende] de los pequeños productores, sino de cómo se relaciona la producción con el mercado internacional, que cada vez depende más de la cotización de la moneda.

La lógica apreciada en las expresiones vertidas por este joven agricultor explica de cierta manera el fenómeno de retracción de la producción de bienes orientados a los mercados externos, así como el incremento de la producción de autoconsumo reflejado en el Cuadro 3. Las condiciones adversas en los mercados internacionales habrían restringido las posibilidades de los productores familiares para el cultivo de *commodities*.

En síntesis, los objetivos perseguidos por la política estimularon la expansión de la agricultura empresarial y la sustitución de patrones tradicionales de producción agrícola familiar (exportación por autoconsumo). Tales procesos se desarrollaron en coincidencia con un sensible incremento de la pobreza rural durante la década

---

7 Se han entrevistado diez productores y productoras de tres grupos de edades: productores "mayores" (de 50 años o más), productores adultos (hasta 50 años) y productores jóvenes (hasta 25 años). Igualmente se han considerado tres tipos de asentamientos: antiguos (30 a 40 años de ocupación), medianos (15 a 30 años de ocupación) y recientes (menos de 15 años).

del ochenta y primera mitad de la del noventa (ver primera parte de este artículo).

Por otro lado, la década del noventa ha mostrado un retorno de los agricultores familiares hacia rubros más tradicionales. Este fenómeno difícilmente pudo haber sido inducido por un cambio en la política agrícola, ya que los instrumentos de la misma se mantuvieron durante ese período. Parece más factible explicar el resguardo de la producción campesina en rubros tradicionales por una simple reacción ante el riesgo de precios en los *commodities*.

### **LA MANO DE OBRA RURAL ASALARIADA**

Los impactos discutidos en las secciones previas se enfocan mayoritariamente en actores productivos independientes. En otras palabras, agentes con acceso a recursos para desarrollar una actividad económica por cuenta propia. Poco énfasis se ha puesto en los efectos del crecimiento agrícola sobre el mercado rural del trabajo. Este aspecto afecta principalmente a la población rural dedicada a la actividad agrícola que no cuenta con una parcela de tierra para producir de manera independiente (muchos jóvenes se adaptan a estas características).

En un principio, la expansión de la frontera agrícola y la instalación de fincas empresariales absorbieron numerosos contingentes de trabajadores temporales para el desmonte, la construcción de infraestructura básica e inclusive en la producción de rubros comerciales en expansión, que todavía no eran objeto de aplicación de tecnologías modernas intensivas. Con el avance de la mecanización y el cierre de la frontera agrícola, la fuerza laboral rural encontró pocas oportunidades en sus regiones originales y debió migrar hacia otras regiones en procura de mejores expectativas (Galeano, 1997).

El crecimiento agrícola de la década del noventa se concentró (casi totalmente) en el complejo de la soja. A pesar de este rápido crecimiento, el sector agrícola empresarial habría generado muy pocos puestos de trabajo. De hecho, este sistema productivo se caracteriza por la sustitución de la mano de obra por capital, generando *desempleo tecnológico*. De acuerdo con el senador Ronald Dietze (entrevista personal), no sería de extrañar que se necesitara una inversión de 50 ó 60 mil dólares para generar un puesto de trabajo dentro del complejo productivo de la soja.

Es de suponer que la generación de empleos en la agricultura familiar campesina resultaría mucho menos costosa; sin embargo, en contraposición con el desempeño de la agricultura empresarial, la economía campesina se estancó durante la década del noventa.

La exclusión social de la población rural agropecuaria, y particularmente de los jóvenes, ha sido claramente reflejada en las entrevistas mantenidas con los productores campesinos en el marco de este trabajo. La situación puede ser nítidamente visualizada en las expresiones de un productor adulto con más de quince años de antigüedad en un asentamiento:

La juventud de estos asentamientos tiende a emigrar; primero porque el terreno no alcanza, y también porque no existe seguridad de mercados para la producción. Entonces, ¿qué les queda a los jóvenes? Muchos de ellos terminan el 7° u 8° grado y ya se van; pero otra vez sin ninguna seguridad de algún puesto de trabajo. Si tienen suerte consiguen trabajo; de lo contrario se vuelven adictos, drogadictos, ejercen la prostitución [...] Las chicas vuelven con uno o dos hijos [...] y los varones borrachos, ladrones [...] porque los jóvenes no tienen profesión.

Las expresiones del entrevistado sugieren que las oportunidades locales se reducen al autoempleo como productor agrícola independiente. Sin embargo, el productor identificó dos obstáculos para esta alternativa: la inseguridad de los mercados (previamente discutida) y la falta de tierras para cultivar. Ante la ausencia de alternativas de empleo agrícola y no agrícola en las zonas rurales, el acceso a la tierra determina las posibilidades de ingreso de la población rural. La siguiente sección analiza este aspecto.

### **LAS POLÍTICAS DE ACCESO A TIERRAS EL FORTALECIMIENTO DE LOS LATIFUNDIOS Y LA ATOMIZACIÓN DE LAS UNIDADES AGRÍCOLAS FAMILIARES**

El problema de la estructura agraria de Paraguay ha sido profundamente debatido en diversos trabajos. Lo que más se ha enfatizado es la bimodalidad en que coexisten los latifundios (forestales y ganaderos) con los minifundios (fincas campesinas). Lamentablemente, la evolución de este problema no ha sido lo suficientemente acompañada por trabajos académicos, debido a la carencia de información. Las últimas informaciones (oficiales) existentes provienen del Censo Nacional Agropecuario y datan del año 1991.

No obstante, la agudización del problema del acceso a la tierra ha sido registrada en las estadísticas del último censo agropecuario, en comparación con las cifras obtenidas una década atrás. Los análisis de los datos provenientes de estas fuentes son tan alarmantes que sitúan al Paraguay como uno de los países con la peor distribución de este factor en el mundo.

Echenique (2000) ha considerado la propiedad sobre “las tierras cultivables”, encontrando que el 90% de los productores apenas controlan el 15% de los terrenos rurales agrícolas. Por otra parte, Barrios et al. (1997), al analizar los mismos datos del censo agropecuario de 1991 sin ponderación de la aptitud de uso de los suelos, encontraron que la misma fracción de población campesina controlaba tan sólo el 8% del “total” de tierras de Paraguay.

Indudablemente, el problema de la concentración de tierras no es nuevo; por el contrario, se trata de un viejo problema que se agrava con los años. Con respecto a la evolución de la concentración de la tierra en manos de unos pocos latifundistas, Molinas (1997) ha detectado un incremento en el Coeficiente de Gini de 0,89 en 1981 a 0,93 en 1991. La reconcentración de este factor también es bien graficada por Palau (1996b):

Estos procesos de concentración [de tierra] se produjeron en los estratos más altos. Los inmuebles con más de 1.000 has aumentaron en un 41,8% y la superficie en un 89,3%. Los demás estratos perdieron participación relativa en el total de la superficie bajo régimen de propiedad. En 1991, sólo el 1% de los propietarios pasó a controlar el 77,1% de la superficie total.

Además del aumento en la cantidad de fincas mayores de 1.000 has, los datos del censo agropecuario de 1991 indican que la mayor proporción de “nuevas fincas” se ubican en los estratos de productores que poseen menos de 10 has. Este incremento se explicaría por la subparcelación de las fincas familiares a medida que la descendencia se va incorporando al “sistema de producción agropecuaria por cuenta propia”.

En el Cuadro 5 puede apreciarse que el incremento en el número de explotaciones no ha sido correspondido con una incorporación equivalente de nuevas tierras. Mientras que la cantidad de explotaciones creció en un 23%, la superficie explotada lo hizo en un 9%. Este hecho refuerza el argumento de que el crecimiento en el número de explotaciones se ha dado en menor grado por la habilitación de nuevas tierras y en mayor grado por la subparcelación de viejos lotes.

**Cuadro 5**

Cantidad y superficie de las explotaciones agropecuarias según los censos agropecuarios de 1981 y 1991

	Cantidad de explotaciones			Superficie controlada		
	1981	1991	Variación (%)	1981	1991	Variación (%)
<b>Paraguay</b>	248.930	307.221	23	21.940.531	23.817.737	9
<b>Tamaño de la explotación (en has)</b>						
<b>No tiene</b>	7.278	7.962	9	-	-	
<b>Menos de 1</b>	14.190	21.977	55	5.702	8.499	49
<b>De 1 a menos de 5</b>	68.186	92.811	36	163.435	222.805	36
<b>De 5 a menos de 10</b>	49.511	66.605	35	322.050	430.658	34
<b>De 10 a menos de 20</b>	56.476	66.223	17	694.190	806.802	16
<b>De 20 a menos de 50</b>	36.007	31.519	-12	942.358	857.909	-9
<b>De 50 a menos de 100</b>	7.008	7.577	8	465.406	502.648	8
<b>De 100 a menos de 200</b>	4.012	4.279	7	538.152	569.169	6
<b>De 200 a menos de 500</b>	2.920	3.503	20	858.794	1.050.034	22
<b>De 500 a menos de 1.000</b>	1.053	1.525	45	707.007	1.010.952	43
<b>De 1.000 a menos de 5.000</b>	1.599	2.356	47	3.393.980	4.982.438	47
<b>De 5.000 a menos de 10.000</b>	366	533	46	2.522.440	3.644.873	44
<b>De 10.000 y más</b>	324	351	8	11.327.016	9.730.949	-14

Fuente: DCEA (1991).

La habilitación de nuevos lotes habría sido una necesidad gubernamental originada en la creciente presión por la tierra por parte de los segmentos rurales más vulnerables. De acuerdo con Palau (1996a), los conflictos por tierras ya se habían manifestado en 1982 y se volvieron más frecuentes durante los siguientes siete años. En respuesta, el Instituto de Bienestar Rural (IBR) mitigó los conflictos con la distribución de unos 11 mil lotes durante el período 1983-1987.

Si bien la distribución de nuevos lotes pudo atenuar temporalmente los conflictos, poco pudo hacer para contrarrestar la tendencia hacia la reconcentración de la tierra en manos de unos pocos. Por el contrario, Barrios y Galeano (1990) han puntualizado que, durante el mismo período, la asignación de lotes ganaderos se incrementó considerablemente, muchas veces encubriendo la distribución de la tierra a partir de mecanismos ilegítimos. En definitiva, el IBR, contrario a sus objetivos, habría sido un instrumento importante para la desproporcionada distribución de tierras en Paraguay.

El agotamiento de tierras fiscales comprometió aún más la problemática de la creciente demanda por este factor de producción.

La presión por la tierra en la región oriental ha forzado al IBR a realizar adquisiciones de tierras ejerciendo severas presiones en sus finanzas y reduciendo el área de los lotes de los asentamientos de 20 has durante el período 1973-1984 a 10 has en el período 1984-1989 (BM, 1995: 23).

### LA SUBESTIMACIÓN DEL CAMPESINADO SIN TIERRA

Un aspecto menos estudiado ha sido la evolución de la población de ocupación agropecuaria que se ha quedado sin posibilidades de acceso a un lote propio. Si bien el proceso de minifundización<sup>8</sup> de las fincas campesinas ha sido frecuentemente discutido, las estadísticas de los censos agropecuarios no reflejan la caída definitiva de la producción campesina minifundidora al estatus de “sin tierra”.

Por el contrario, las estadísticas oficiales del censo agropecuario de 1981 apenas registraban a 7.278 “explotaciones sin tierra”, lo que equivalía a sólo el 2,9% del total censado. Diez años más tarde, el número de “explotaciones sin tierra” se había incrementado en un 9%, pero en términos relativos apenas representaban el 2,6% del total censado. El incremento en el número de “sin tierra” (9%) es bastante inferior al aumento en el número de explotaciones de menos de 20 has censadas en 1991 con relación al censo anterior (30%).

Una posible explicación a esta “curiosidad” podría ser la poca fiabilidad de la fuente utilizada para la medición de la población campesina sin tierra. El hecho de que los censos contemplen a las unidades de producción (o fincas) como unidad censal podría marginar a todo el campesinado sin tierra del relevamiento.

La falta de claridad en la definición de la cantidad de campesinos sin tierra en Paraguay puede ser contemplada en documentos oficiales tanto del gobierno nacional como de organismos multilaterales de cooperación. Por ejemplo, el Banco Mundial reporta en su *Paraguay: agricultural sector review* (BM, 1995) que el Ministerio de Agricultura y Ganadería “estimaba” la existencia de unas 40 mil familias sin tierra en Paraguay. Como esta cifra no encuentra sustento en las “estadísticas” oficiales de la institución, no puede ser más que una aproximación.

---

<sup>8</sup> El proceso de minifundización ha sido definido por Carter y Galeano (1995: 28) como “la pérdida progresiva de la capacidad de la actividad agraria como fuente de reproducción de la unidad económica campesina, concretada en un tiempo y un espacio sociohistóricos determinados”.

El presente estudio se propuso analizar la estructura agraria en Paraguay a partir de la base de datos de la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) aplicada durante el período 2000-2001<sup>9</sup>. Dicha base cuenta con una sección especial diseñada para el relevamiento de informaciones sobre los lotes rurales. Se ha trabajado sobre una muestra de unos 2.900 casos, que fueron proyectados a nivel nacional y rural mediante la aplicación de filtros y de un factor de expansión. Los casos considerados corresponden exclusivamente a hogares de ocupación predominantemente agropecuaria.

Los resultados de las estimaciones se aprecian en el Cuadro 6. Puede notarse que no existen diferencias demasiado significativas para los estratos considerados de explotaciones con tierra. Sin embargo, los datos de la EIH identifican un número considerablemente superior de productores sin tierra.

**Cuadro 6**  
Cantidad de explotaciones agropecuarias según tenencia de la tierra

	Censo 1992	EIH 2000-2001
<b>Sin tierra</b>	7.962	147.615
<b>Menos de 5 has</b>	114.788	128.194
<b>De 5 a menos de 10 has</b>	66.605	62.877
<b>De 10 a menos de 20 has</b>	66.223	63.920
<b>Total con tierra</b>	247.616	254.991

Fuente: Elaboración propia en base a la EIH 2000-2001 y DCEA (1991).

Las diferencias en las estimaciones según una u otra fuente tienen fuertes implicancias para el diseño de políticas de reforma agraria. El reporte del Banco Mundial (BM, 1995), al analizar las necesidades de tierra en Paraguay, hace mención a las estimaciones oficiales del IBR en base al censo agropecuario de 1991. De acuerdo con esta institución, las familias con parcelas insuficientes para la producción estaban integradas por las 114 mil que poseían menos de 5 has y las 7.962 que manifestaban no poseer tierras. Asumiendo que la pobreza rural podría ser en gran parte aminorada con la adjudicación de al menos 10 has de terreno a cada familia agricultora, el problema podría ser resuelto con la distribución de no más de 1,1 millones de has en nuevas colonias campesinas (Morley y Vos, 1998).

<sup>9</sup> El primer trabajo que ha estudiado la distribución de tierras en base a la EIH ha sido desarrollado por Robles (2000). El autor ha analizado la base de datos de la EIH 1997, y encontró que la cantidad de familias sin tierra excedía considerablemente la registrada en el Censo Nacional Agropecuario.

Al utilizar los datos de la EIH (Cuadro 6), puede estimarse que la necesidad de tierras para ser distribuidas sobrepasaría los 2,8 millones de has. Tan sólo la fracción de campesinos sin tierra necesitarían 1,5 millones de has (en lugar de las 80 mil estimadas como necesarias en base al censo). Las 1,3 millones de has restantes para productores minifundiarios han sido estimadas en base a la superficie promedio de las explotaciones<sup>10</sup>.

La EIH también puede ayudar a proporcionar algunas ideas sobre las formas en que las familias sin tierra pudieron continuar la reproducción de su modo de vida campesino. Para tal efecto, la encuesta ha medido la frecuencia en que dichas familias manifiestan “cultivar”, bajo términos contractuales.

En el Cuadro 7 puede observarse que el principal mecanismo para mitigar la carencia de lotes propios es la utilización de terrenos cedidos por terceros. Esta práctica se encuentra principalmente difundida en una importantísima fracción de las familias campesinas sin tierra, pero también es utilizada por el 22% de las familias que cuentan con lotes minifundiarios.

El segundo mecanismo en importancia para acceder a algún terreno para cultivar es el de alquilar lotes de terceros. Sin embargo, esta práctica no es de mayor importancia relativa entre los productores sin tierra en comparación con los productores mejor posicionados (con mayores superficies de terreno).

### Cuadro 7

Cantidad de agricultores familiares según estructura de tenencia de tierra y forma de acceso a terrenos no propios para cultivar

Forma de acceso a terrenos para cultivar	Estructura de tenencia según superficie (has)				
	Sin tierra	Menos de 5	5 a 10	10 a 20	Total país
Alquiler	15.240	6.786	7.395	5.284	37.628
Lotes cedidos	135.316	28.022	8.258	7.019	180.269
Ocupación de lotes	5.674	706	336	128	6.972
Terrenos comunales	2.284	1.609	1.292	854	6.444
<b>Total país</b>	<b>158.514</b>	<b>37.123</b>	<b>17.281</b>	<b>13.285</b>	<b>231.313</b>

Fuente: Elaboración propia en base a la EIH 2000-2001.

10 Los resultados obtenidos son los siguientes: 1,1 has de promedio para parcelas con menos de 5 has; 6,5 has para parcelas con más de 5 y menos de 10 has. Los productores con menos de 5 has necesitarían un promedio de 8,9 has (10 has menos 1,1) que multiplicado por el número total de productores de este estrato (128.194) equivale a 1,141 millones de has. El mismo procedimiento ha sido utilizado para estimar los requerimientos del otro estrato.



Tanto el alquiler de lotes como la utilización de lotes cedidos bajo términos contractuales particulares en cada caso denotan la vulnerabilidad del campesinado desposeído ante los mercados rurales. El precio de alquiler de lotes se establecería en complejos de negociación desfavorables a los productores campesinos; por otra parte, la utilización de lotes cedidos podría estar ligada a otro tipo de ataduras contractuales (formales o no) que trascendieran el mercado de tierras. Por ejemplo, los usufructuarios de lotes cedidos podrían verse obligados a prestar su mano de obra o entregar parte de su producción en condiciones desventajosas.

### **ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES SOBRE LA TENENCIA DE LA TIERRA A PARTIR DE LA DÉCADA DEL NOVENTA**

La estructura agraria en Paraguay se debe, entre sus orígenes históricos más cercanos, a la escasa (por no decir inexistente) contemplación del sector campesino en las políticas implementadas durante el período dictatorial. El empeoramiento de las condiciones de tenencia durante la última etapa de la dictadura (como ha sido discutido en la primera parte de esta sección) constituye un buen reflejo de esta escasa contemplación. La ausencia de una política por parte del régimen dictatorial hacia las unidades campesinas fue bien sintetizada por Palau (1996b: 8):

El régimen de Stroessner no tenía entre sus prioridades promover una política social y económica a favor de los sectores más carenciados de la sociedad rural. Por el contrario, los intentos de organización y participación campesina fueron severamente reprimidos y controlados [...] De allí que toda consideración acerca de la competencia de las instituciones públicas en la promoción de la reforma agraria y el desarrollo rural hasta el nuevo gobierno resulta un ejercicio que debe ser entendido en el marco de un gobierno que no otorgó prioridad a la promoción ni de la reforma agraria, ni del desarrollo rural.

A partir de 1989 comienza a tejerse un nuevo marco político-institucional que, sin embargo, poco enfocó hacia la problemática social imperante en el ámbito rural. El nuevo marco regulatorio sentó un escenario contradictorio en el que, por un lado, se reconocían los derechos individuales de los ciudadanos y, por el otro, se sentaban las bases para la incorporación de los criterios establecidos en el Consenso de Washington para el diseño de la política económica.

Las contradicciones del nuevo orden jurídico resultan ya perceptibles en la misma Constitución promulgada en 1992. En su artículo 107, esta determina una orientación preferentemente “vía mercado” para la

asignación de recursos, al establecer las garantías a la competencia en el mercado. Por otra parte, el artículo 114 establece:

La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra.

El artículo 109 garantiza la propiedad privada, declarándola inviolable. Por otra parte, el mismo artículo admite “la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social [...] Esta garantizará el previo pago de una justa indemnización”. Las bases de la reforma agraria son establecidas en el artículo 115.

Las contradicciones expuestas en los artículos de la Constitución citados han desalentado todo intento de reforma agraria. El mismo Banco Mundial reconoce las limitaciones de este marco constitucional para el cumplimiento de eventuales objetivos de una distribución más equitativa de la tierra en Paraguay.

Mientras la Constitución reconoce la autoridad del estado para expropiar tierras de latifundios improductivos (definidos como [terrenos] con más de 10 mil has en la región oriental y 20 mil has en el Chaco), en la práctica los derechos a la propiedad privada son fuertemente defendidos. Las condiciones establecidas para los procesos de expropiación son tan onerosas que han sido abandonados por el IBR para todo propósito práctico como medio de la reforma agraria (BM, 1995: 23).

Aparte del marco constitucional, existen otras normativas que garantizan el *statu quo* de la inequidad en la tenencia de la tierra. Molinas (2000) identifica, entre otros, a la estructura impositiva y el sistema de financiamiento público. En tal sentido, asevera que “la estructura impositiva extremadamente baja en el sector agropecuario, basada en valores fiscales de la tierra muy alejados de sus valores de mercado, no provee los incentivos adecuados a la producción, abaratando el costo de mantener tierras improductivas” (Molinas, 2000: 46)<sup>11</sup>.

---

11 El autor se refiere al Impuesto a la Renta Agropecuaria (IMAGRO), que establece el valor imponible de acuerdo al valor fiscal de la tierra. De acuerdo con la Ley 125/91, el impuesto finalmente tributado corresponde al 1,8% del valor fiscal, que a su vez corresponde, en promedio, al 9% del valor de las tierras en el mercado.

Por otra parte, el mismo autor sugiere que en muchos casos la tenencia de lotes con determinada extensión facilita el acceso a créditos públicos con tasas de interés subsidiadas. Por tal motivo, los subsidios otorgados por el Banco Nacional de Fomento y el Fondo Ganadero son destinados a los productores agropecuarios relativamente grandes. La tenencia de grandes extensiones de tierra, que servirían de garantía hipotecaria, como instrumento para acceder a créditos públicos en condiciones ventajosas estaría distorsionando el mercado de tierras, acelerando la valorización de los precios de los inmuebles rurales.

La definición de latifundios improductivos sujetos a expropiación también representa una restricción para la implementación de una “reforma agraria integral”. El Estatuto Agrario (Ley 854/63) definía como latifundio improductivo a toda propiedad con más de 10 mil has en la región oriental y más de 20 mil has en la región occidental cuyas mejoras permanentes representarían menos del 50% de su valor fiscal. Debido a los valores fiscales exageradamente bajos, sería muy difícil no invertir en las mejoras permanentes que representen la fracción del valor estipulado por la ley.

El nuevo Estatuto Agrario (Ley 1863/02) no establece un criterio de extensión para justificar la explotación racional (y delimitar la condición de latifundio improductivo) sino de uso, determinando que, a partir de los cinco años de vigencia del mismo, los inmuebles deben utilizar por lo menos el 30% de su superficie agrológicamente útil (SAU). La misma ley obliga a realizar mejoras productivas permanentes e inversiones por encima del 100% del valor fiscal (artículo 4).

Tanto la legislación anterior como la presente, aun introduciendo criterios de uso eficiente y manejo ambiental de los inmuebles, establecen parámetros laxos –que incluso no se han aplicado– y que no han gravitado y contribuido a la desaparición del latifundio improductivo y la dinamización de la distribución y el mercado de tierras (Brunstein, 2003b: 26).

A pesar de las estipulaciones orientadas a la implementación de una reforma agraria, la normativa vigente que garantiza la propiedad privada parece haber tenido más fuerza en las instituciones gubernamentales nacionales. Durante la década del noventa se ha discontinuado cualquier práctica orientada al objetivo de una distribución más equitativa de la tierra. La poca voluntad política de los gobiernos posdictatoriales y el escaso poder de las organizaciones campesinas para forzar a la reforma agraria por vías institucionales pudieron ser los detonantes de la proliferación de conflictos de ocupación de tierras a partir de aquellos años.

Si bien la acentuación de la frecuencia e identidad de conflictos ha sido ampliamente reconocida por diversos trabajos en el área del desarrollo rural, estos no siempre dimensionaron de igual manera el problema. Carreras (2002), por ejemplo, entiende que, si bien la inequitativa distribución de la tierra sentaba las bases para el estallido social, este no se presentó sino hasta tiempos recientes.

Es posible que los conflictos sociales en torno a la problemática de la tierra simplemente no hayan sido adecuadamente dimensionados. En este sentido, Riquelme (2002) señala que la toma y ocupación de terrenos privados que se consideran latifundios (racionalmente explotados o no) ha sido la estrategia mayormente utilizada por las organizaciones campesinas para forzar la negociación. La forma en que las ocupaciones y desalojos suelen desarrollarse en la persecución de uno u otro objetivo se refleja en las palabras del autor: “La persecución del delito de ocupación en la mayoría de los casos ha producido otros delitos más graves, como las torturas, heridas de bala, incluso asesinato de los ocupantes” (Riquelme, 2002: 221).

Los conflictos sociales han sido una reacción frecuente entre las comunidades campesinas a las que se ha privado de la posibilidad de reproducir su modo de vida en lotes propios. Por otra parte, tales comunidades también han desarrollado formas de adaptación ante la creciente imposición del “mercado de tierras”. Dicha situación explica el hecho de que esta fracción de la población rural siga siendo considerada como “campesina”.

En resumen, en esta sección se expuso la problemática de tierras en Paraguay, que ha reflejado una histórica coexistencia de latifundios y minifundios. Las políticas de tierra de los últimos años, o la inexistencia de las mismas, antes que solucionar el problema han acentuado las tendencias de concentración y atomización, además de excluir a una vasta población que, sin posibilidades de acceso, cayó en la proletarización total. Posteriormente, se ha priorizado garantizar la tenencia de latifundios a través del fortalecimiento de los regímenes de propiedad. En este marco, una enorme fracción de la población campesina se ha resistido a la descampesinización a través de formas contractuales alternativas para acceder a terrenos cultivables. Sin embargo, las condiciones contractuales en las que acceden a estos terrenos tienden a ser muy desventajosas, lo que incrementa la vulnerabilidad de este segmento social.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS Y POBREZA RURAL CAMPESINA EN PARAGUAY**

### **LA PERCEPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS**

El presente artículo ha planteado una interpretación de algunos aspectos políticos e institucionales que pudieron haberse vinculado a la problemática de la pobreza rural. Entre las cuestiones consideradas, se han resaltado los problemas relacionados con los cambios en los

patrones de producción (de la agricultura de autoconsumo hacia la agroexportación) y la problemática de la tierra. La percepción de esta problemática también ha sido expresada por dirigentes de distintas organizaciones campesinas, en las entrevistas realizadas en el marco de la presente investigación.

Algunas de las principales organizaciones campesinas en la actualidad son: la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), la Federación Nacional Campesina (FNC) y la Coordinadora de Productores Agrícolas-San Pedro Norte (CPA-SPN). Entre las organizaciones femeninas se encuentra la Comisión Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI). Para la elaboración del presente trabajo, se ha establecido comunicación con estas organizaciones, con el fin de explorar su percepción sobre los efectos de la política sectorial en la pobreza rural y el sector campesino.

Todas han coincidido en puntualizar que los sucesivos gobiernos paraguayos hicieron muy poco para mejorar las condiciones de vida de los productores agrícolas familiares. Del mismo modo, sólo existen pequeñas discrepancias entre los dirigentes de estas organizaciones al puntualizar los principales problemas que aquejan al sector social que representan.

Para la CONAMURI, el problema del acceso a tierras cultivables representa una de las principales causas del agravamiento de la condición socioeconómica de las fincas campesinas. No sólo se ha incrementado la cantidad de campesinos sin tierra, sino que existen nulas posibilidades de acceso a este recurso. La falta de tierras para cultivar ocasiona el desarraigo, que es percibido por la organización como un problema social muy grave. También sostienen que incluso los productores con tierra encuentran dificultades, debido a que la minifundización ha obligado al uso intensivo de los suelos, lo que acarrea el consecuente desgaste de la fertilidad.

La FNC también demuestra una gran preocupación en referencia a la estructura agraria en el país. El escaso éxito en la manifestación pacífica de esta preocupación en las instancias gubernamentales ha forzado a optar por mecanismos de persuasión más drásticos como la ocupación de latifundios privados. Aun así, el gobierno no atiende las demandas y se vuelca a la represión antes que al diálogo.

La CPA-SPN considera que la reforma agraria debería ser la principal política gubernamental para mejorar la situación de las familias campesinas y lograr el desarrollo del país, rompiendo la estructura latifundiaria y recuperando tierras del sector privado para que el estado pueda repartirlas a las familias campesinas en forma equitativa.

Por otra parte, la recuperación de los cultivos de autoconsumo debe ser una de las políticas gubernamentales prioritarias, en la opi-

nión de la MCNOC. De acuerdo con esta organización, la prioridad de los cultivos de renta durante los últimos años ha derivado en perjuicios al campesinado incluso en términos de salud y educación.

La CONAMURI ve con preocupación la pérdida de los cultivos de autoconsumo durante los últimos años, que significa la pérdida de la diversidad agrícola. Cada vez las familias campesinas tienen menos que comer y han sido impulsadas al monocultivo del algodón. Actualmente, se debe recurrir a semillas de buena calidad, no precisamente naturales, que pueden ser transgénicas o híbridas, a costos inaccesibles para los productores. El uso de plaguicidas se ha acentuado considerablemente, contaminando a veces a las comunidades o incrementando el ataque de plagas a las fincas de los pequeños agricultores. Al huir de las fincas tratadas con agroquímicos, las plagas se concentran en las pequeñas fincas y ello obliga a los productores campesinos al uso de estas sustancias tóxicas para salvar sus cultivos.

Para la FNC, los mercados desfavorables constituyen un problema que requiere especial atención por parte del gobierno. En particular porque esta organización reconoce la importancia que reviste el algodón para la agricultura familiar (sin desatender el autoconsumo). Por tal motivo, plantea la regulación del mercado por parte del estado: que este garantice la venta de los productos campesinos a precios justos, lo que puede permitir a las familias satisfacer sus necesidades de consumo para tener una vida digna como ciudadanos.

En la visión de la CPA-SPN, las familias campesinas no tienen alternativa; el campesino no tiene acceso al mercado por falta de tecnología, volumen y calidad. La poca información que maneja en relación con el mercado, más el sistema de producción rudimentario, constituyen desventajas infranqueables para alcanzar competitividad. Las políticas gubernamentales afectan estas decisiones porque promueven solamente ciertos monocultivos, como el del algodón.

La MCNOC entiende que la monopolización de la agricultura y la mecanización en el campo están expulsando a las familias rurales. La emigración hace que los productores sean despojados de sus terrenos, y eso conlleva a una desculturización. Consideran importante la recuperación de la agricultura de autoconsumo y del arraigo de las familias en sus tierras.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

El presente artículo pretendió contribuir al análisis de la problemática de la pobreza rural de Paraguay, explorando algunos aspectos referentes a las políticas gubernamentales que han sido implementadas durante las últimas dos décadas. En la primera sección se realizó un

análisis sobre las políticas implementadas en Paraguay desde la última etapa de la dictadura militar.

La expansión de actividades económicas urbanas ha brindado alternativas laborales coyunturales a miles de trabajadores rurales que emprendieron un proceso de emigración hacia las ciudades. Sin embargo, estos sectores económicos no lograron consolidarse y absorber a la totalidad de los trabajadores rurales recién llegados. Ante la inexistencia de evidencias sólidas que sugieran que el proceso migratorio fue motivado por la atracción hacia “polos de desarrollo”, parece acertado suponer que tal desplazamiento poblacional se produjo por la expulsión de la mano de obra rural, debido al empeoramiento de las condiciones en sus regiones de origen.

En coincidencia con el período en que se ha acentuado la emigración desde el campo a la ciudad, las estadísticas presentadas en la segunda parte de la primera sección indican que las condiciones de pobreza rural se habrían incrementado sostenidamente durante el período analizado (desde inicios de la década del ochenta hasta mediados de la del noventa). El fenómeno de emigración provocado por las condiciones desmejoradas, sumado a la poca capacidad de la economía urbana para la absorción de la mano de obra entrante, ha derivado en el contagio de la pobreza a las zonas urbanas.

Asimismo, se expuso cómo la producción agropecuaria por cuenta propia (principal característica de la producción campesina) ha sido históricamente la actividad predominante entre la población económicamente activa de las regiones rurales de Paraguay. Por tanto, el incremento de la pobreza rural puede estar relacionado con el cambio en las condiciones de producción de las fincas agrícolas familiares. El cambio en los sistemas de producción campesina se encuentra estrechamente vinculado con el mayor énfasis en las políticas de crecimiento hacia fuera vía exportación de *commodities* agrícolas.

La segunda sección de este trabajo abordó la interacción de la agricultura empresarial con la producción campesina en el modelo agroexportador. En un principio, los agricultores familiares se insertaron en los mercados internacionales de *commodities* a través de la producción algodonera. Este rubro presentó condiciones favorables de mercado para el campesinado paraguayo hasta comienzos de la década del noventa. Desde el año 1991, en cambio, las condiciones de los mercados internacionales se tornaron negativas. Paralelamente, la agricultura empresarial fue acaparando los recursos productivos (principalmente tierra) y desplazando la mano de obra agrícola por capital, generándose un desempleo tecnológico.

La agricultura familiar tradicional hasta principios de la década del setenta se caracterizaba por la producción principalmente

orientada a la satisfacción de necesidades básicas. La incorporación de *commodities* substituyó progresivamente a los productos de autoconsumo, obligando a los productores campesinos a interactuar en los mercados para la adquisición de bienes y servicios básicos. La producción de bienes transables y la asalarización debido a la breve expansión del mercado rural del trabajo han contribuido a la “monetarización” de las familias campesinas.

Por otra parte, puede apreciarse el ejercicio de una autonomía parcial de las unidades agrícolas familiares hacia las condiciones externas adversas. El ejercicio de esta autonomía se ha evidenciado durante la década del noventa, con la recuperación de la importancia económica de los rubros de subsistencia. El campesinado tomó conciencia de su posición desaventajada en los mercados de *commodities* y optó por retornar a sus formas de producción tradicional.

La tercera sección ha analizado la problemática de la tierra. El cierre de la frontera agrícola y la fijación de nuevas reglas que obligan a los campesinos sin tierra a acceder a este factor a través del mercado han acentuado los históricos problemas de concentración de la tenencia de este recurso en manos de unos pocos.

Por otra parte, a través de sus organizaciones, las comunidades campesinas tienen actualmente una visión clara de las políticas gubernamentales necesarias para revertir su situación de deterioro social y cultural. Reivindican la recuperación del acceso a sus factores de producción a través de políticas bien diferenciadas, que tiendan a disminuir las desventajas ocasionadas por la introducción brusca de su sector productivo a los mercados de factores. Igualmente, identifican la necesidad de una mayor participación gubernamental en los mercados de los productos, que los proteja de sus fluctuaciones y les brinde mayores garantías.

Finalmente reivindican sus espacios geográficos de producción, para no ser invadidos y desplazados por la agricultura empresarial. Esta invasión no sólo supone el despojo de sus medios de producción y subsistencia, sino riesgos para la salud de sus familias originados en la masiva utilización de productos de contaminación y degradación que caracteriza a la tecnología empleada en la producción agrícola capitalista.

Hasta hoy, las reivindicaciones de las organizaciones campesinas no han sido escuchadas por los estamentos gubernamentales. Mientras tanto, el proceso de descomposición de la agricultura familiar continúa acentuándose. Como esperanza queda la creciente fortaleza de estas organizaciones, inspirada en la clara identificación de sus amenazas y los mecanismos para mitigarlas.



## BIBLIOGRAFÍA

- BCP-Banco Central del Paraguay 1991 *Cuentas Nacionales* (Asunción: BCP).
- BCP 2001 *Cuentas Nacionales* (Asunción: BCP).
- Barrios, F. et al. 1997 *La economía campesina paraguaya: tipología y propuesta de políticas diferenciadas* (Asunción: FAO/Gobierno de Italia).
- Barrios, F. y Galeano, L. 1990 “La colonización durante el régimen autoritario” en Borda, D. (comp.) *Estado y políticas públicas: aportes para una reforma agraria* (Asunción: NEIKE/CEPAG).
- Berry, A. 2001 “When do agricultural exports help the rural poor? A political-economy approach” en *Oxford Development Studies* (Oxford) Vol. 29, N° 2.
- BM-Banco Mundial 1995 *Paraguay: agricultural sector review* (Washington DC: BM).
- Brunstein, J. 2003a “Cambios recientes en los patrones de ocupación rural y agropecuaria en el Paraguay” en Borda, D. y Masi, F. (comps.) *El trabajo precario. Mercado laboral en América Latina y Paraguay* (Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya).
- Brunstein, J. 2003b *Consideraciones sobre la tenencia de tierra en el Chaco paraguayo: conflicto de tierra entre ganaderos e indígenas* (Asunción: Tierra Viva).
- Bryceson, D.F. 2000 *Disappearing peasantries? Rural labour redundancy in the neo-liberal era and beyond: in disappearing peasantries? Rural labour in Africa, Asia and Latin America* (Londres: Intermediate Technology Publications).
- Carreras, C. 2002 *Presente y futuro del sector campesino en Paraguay. El estado del debate* (Asunción: OIT/PNUD).
- Carter, M. y Galeano, L. 1995 *Campesinos, tierra y mercado* (Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos/Universidad de Wisconsin/Land Tenure Center).
- Centro de Documentación y Estudios 1989 *Encuesta de gastos e ingresos familiares* (Asunción: CDE).
- DCEA-Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias 1991 *Censo Nacional Agropecuario* (Fernando de la Mora: Ministerio de Agricultura y Ganadería).

- DGEEC-Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos 1955  
*Censo Nacional de Población y Vivienda 1950* (Asunción: DGEEC).
- DGEEC 1965 *Censo Nacional de Población y Vivienda 1962* (Asunción: DGEEC).
- DGEEC 1975 *Censo Nacional de Población y Vivienda 1972* (Asunción: DGEEC).
- DGEEC 1983 *Censo Nacional de Población y Vivienda 1982* (Asunción: DGEEC).
- DGEEC 1994 *Censo Nacional de Población y Vivienda 1992* (Asunción: DGEEC).
- DGEEC 2004 *Censo Nacional de Población y Vivienda 2002* (Asunción: DGEEC).
- Echenique, J. 2000 *Tendencias y papel de la tecnología en la agricultura familiar del Cono Sur* (Montevideo: PROCISUR/BID).
- Galeano, L. 1997 *Migración interna en Paraguay: cambios e impactos* (Asunción: DGEEC/Fondo de Población de las Naciones Unidas).
- Gibson, B. y Molinas, J. 2000 *Liberalización del sector externo en Paraguay. Efecto sobre el crecimiento, la distribución del ingreso y la pobreza* (Asunción: Universidad Católica).
- Herken, J.C. 1996 *Mercado de trabajo y migración en el contexto del MERCOSUR* (Asunción: CEPPE).
- Kay, C. 2000 "Neo-liberalism and the new export agriculture" en Bryceson, D.F. *Disappearing peasantries? Rural labour redundancy in the neo-liberal era and beyond: in disappearing peasantries? Rural labour in Africa, Asia and Latin America* (Londres: Intermediate Technology Publications)
- Laird, J. 1977 *Rural women in Paraguay: the socioeconomic dimension* (Asunción: USAID).
- Maizels, A. 1994 "The continuing commodity crisis of developing countries" en *World Development*, N° 22.
- Miranda, A. 1982 *Desarrollo y pobreza en Paraguay* (Asunción: Inter-American Foundation/Comité de Iglesias).
- Molinas, J. 1997 "Rethinking rural development: making peasant organizations work", Tesis doctoral, Departamento de Economía, Universidad de Massachussets, mimeo.

- Molinas, J. 2000 “El mercado de tierras rurales en Paraguay” en *Serie Desarrollo Productivo* (Santiago de Chile) N° 77.
- Morley, S. y Vos, R. 1998 “Pobreza y crecimiento dual en Paraguay” en Ganuza, E.; Taylor, L. y Morley, S. (comps.) *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe* (Madrid: Mundi Prensa/PNUD/CEPAL/BID).
- Nickson, A. y Lambert, P. 2002 “State reform and the privatized state in Paraguay” en *Public Administration and Development*, N° 22.
- Palau, T. 1996a *La agricultura paraguaya al promediar los 90s: situación, conflictos y perspectivas* (Asunción: BASE Investigaciones Sociales).
- Palau, T. 1996b *Las organizaciones campesinas paraguayas y el desarrollo rural sustentable* (Asunción: BASE Investigaciones Sociales).
- Paolino, C. 1994 *Políticas públicas e ingresos campesinos en el Paraguay* (Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos).
- Riquelme, Q. 2002 “Movimiento campesino: represión y movilizaciones en período de crisis” en *Derechos Humanos de Paraguay* (Asunción).
- Robles, M. 2000 “Paraguay Rural: ingresos, tenencia de tierras, pobreza y desigualdad” en *Economía y Sociedad* (Asunción) N° 1.
- Robles, M. 2002 *El empleo en Paraguay Rural: evidencias de las encuestas de hogares* (Asunción: OIT/PNUD).
- Sauma, P. 1993 *La distribución del ingreso en Paraguay* (Asunción: Universidad Nacional de Asunción/Departamento de Investigaciones Socioeconómicas).
- Todaro, M. 2000 *Economic development* (Harlow: Addison Wesley Longman).
- Wurgaft, J. 1998 *Paraguay: mercado de trabajo y política de empleo* (Asunción: STP/PLANDES).

Gabriela Nieves Cobos\*

## **DESARROLLO LOCAL Y POBREZA: DESIGUALDADES SOCIOTERRITORIALES**

### **INTRODUCCIÓN**

El desarrollo local es una aproximación teórica-práctica que facilita el entendimiento de varios fenómenos sociales, económicos o políticos, tanto a nivel local como nacional y hasta global. Existen varios autores y académicos (por ejemplo, Arocena, Boisier, Helmsing, Hilhorst) que han ampliado la idea de desarrollo local con estudios empíricos y teóricos, siendo importantes conceptos de este el desarrollo económico local, el sistema de actores locales y la descentralización, entre otros.

La importancia del desarrollo local radica en la facilidad que proporciona esta aproximación teórica-práctica para comprender el desarrollo de diversas localidades por el hecho de encontrarse más próximo a sus varias dinámicas y contar con un enfoque territorialmente identificado. Una de estas dinámicas es la relación existente entre zonas urbanas (comúnmente identificadas con ciudades) y rurales (identificadas con “el campo”). En varios países en vías de desarrollo,

\* Economista, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Magíster en Estudios del Desarrollo con especialización en Desarrollo Local y Regional, Instituto de Estudios Sociales (ISS), La Haya, Holanda. Magíster en Diálogo Intercultural, Universidad Católica Sacro Cuore, Brescia, Italia.

esta relación es de desigualdad, y por ello se habla de desigualdades socioterritoriales, ya que se producen en territorios<sup>1</sup> claramente identificados, y las diferencias se basan en factores no sólo inherentes al territorio (como cuestiones naturales o climáticas) sino a cuestiones sociales, económicas y/o políticas.

El presente estudio tiene como principal objetivo exponer la existencia de desigualdades socioterritoriales, de forma comparativa, en tres localidades de Ecuador, utilizando como marco teórico un amplio entendimiento de desarrollo local, sus principales elementos y propósitos. Así, el estudio pretende comprobar la hipótesis general de la existencia de mejores condiciones de vida para la población urbana en comparación con la población rural, que se desarrolla en condiciones de mayor pobreza y desatención. La desatención se basa principalmente en consideraciones políticas, en estrecha relación con las dinámicas económicas de las zonas urbanas. Esta desigualdad socioterritorial será observada en diversas variables, además del ingreso per cápita que caracteriza la mayoría de los conceptos de desigualdad. Así también, en el presente trabajo, el concepto de pobreza no sólo se limita a la cuestión monetaria, muy trabajada por organismos internacionales –por ejemplo, el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros–, sino que va más allá y hace referencia a las necesidades básicas insatisfechas. En otras palabras, el concepto de pobreza supera límites monetarios y se enfoca también en el acceso y la calidad de servicios educativos y sanitarios, así como en las oportunidades laborales y la infraestructura básica.

Para comprender la existencia de estas desigualdades socioterritoriales, el método utilizado será la descripción de los lugares investigados para observar la relación entre zonas urbanas y rurales. Posteriormente se analizará el comportamiento de los actores locales frente a tales desigualdades, pretendiendo entender cómo ellos se explican su existencia y los medios para combatirlas, así como la pobreza que se ve agravada en las zonas más deprimidas y desatendidas. La información se basa en entrevistas realizadas a varios actores clave de los casos de estudio y en la amplia base de datos que proporciona la encuesta realizada por CIUDAD-LaSur en noviembre de 2001, dentro del marco de la investigación académica “Interfase urbano-rural en el Ecuador: hacia un desarrollo territorial integrado”.

---

<sup>1</sup> Utilizaremos indistintamente los términos territorio y localidad, siempre tomando en cuenta que ambos comprenden zonas urbanas y rurales.

Así, el trabajo se estructura en tres partes: la primera consiste en el marco teórico que rescata los elementos más importantes del desarrollo local y del concepto de pobreza, entendida como necesidades básicas insatisfechas (NBI), con el propósito de esclarecer las variables a ser utilizadas en el posterior análisis de los casos de estudio. También se incluyen en esta primera parte otros conceptos relacionados con el desarrollo local por su relevancia en el diseño de políticas. La segunda parte presenta los casos de estudio, de forma descriptiva, pues se basa en información secundaria. Sin embargo, se introducirán unas cortas conclusiones preliminares basadas en el marco teórico. Posteriormente, se examina la información cuantitativa fundamentada en algunos procesamientos con la base de datos de la encuesta CIUDAD-LaSur 2001, en relación con las variables identificadas en la parte teórica. Esta parte también comprende el análisis de la información cualitativa sustentada en una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas a actores clave de las localidades estudiadas. Finalmente, la tercera parte presenta algunas conclusiones sobre la existencia de desigualdades socioterritoriales y recomendaciones sobre las acciones que la población local puede emprender para aliviar esta desigualdad.

## **ANTECEDENTES**

En las dos últimas décadas, América Latina y el Caribe han experimentado importantes cambios políticos y sociales como el debilitamiento del estado-nación (ALOP-CLAEH, 2002: 125), que era concebido como responsable de múltiples funciones, desde provisión de servicios básicos hasta ente regulador. Esta tradicional concepción fue variando con fenómenos como la globalización, en la que las fronteras estatales se desvanecen frente a mercados globales, o la introducción de políticas descentralizadoras en estados centralistas. Así, se han dado profundas reformas institucionales, procurando la reducción del aparato burocrático y, a su vez, el aumento en la eficiencia de la inserción de las economías locales dentro de la economía global. Por otro lado, el surgimiento de actores que pugnan por nuevas formas de gestión política, redistribución del poder, de los capitales y de la riqueza nacional, presiona hacia cambios en la concepción convencional del estado. Dentro de esta coyuntura, desde mediados de la década del noventa comenzaron en Ecuador algunas experiencias que apuntalan procesos de desarrollo local (ALOP-CLAEH, 2002: 125), entendidos como “procesos de cambio socioeconómico, político y cultural de carácter sostenido que se encuentran territorialmente localizados y buscan el progreso de la región” (Boisier en Bolay et al., 2003: 17).

La Ley de Régimen Municipal, vigente en Ecuador desde 1966, señala como objetivo de los municipios<sup>2</sup> la búsqueda del bien común local, más específicamente la atención de las necesidades de la ciudad, el área metropolitana y las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción<sup>3</sup> (Ley Orgánica de Régimen Municipal, 2003: 1). Sin embargo, esta atención no es la misma en áreas urbanas y rurales de un mismo territorio, que en el caso de Ecuador es el cantón. Allí esta desigualdad urbano-rural, que tiene relaciones económicas y de poder, es una consecuencia socioterritorial de la pobreza que se ha agudizado, fenómeno que resulta más marcado en las zonas rurales.

Según el indicador de pobreza por necesidades básicas insatisfechas<sup>4</sup> calculado por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), las zonas rurales de las cuatro regiones<sup>5</sup> de Ecuador no sólo presentan un mayor nivel de pobreza, sino que la diferencia con la situación en las zonas urbanas es muy amplia, tal como se observa en el cuadro y el gráfico siguientes.

---

2 La Ley de Régimen Municipal (1966) define a los municipios como sociedades políticas autónomas subordinadas al orden jurídico constitucional del estado.

3 La división política-administrativa de Ecuador ordena al país en provincias, cantones y parroquias. La provincia es la unidad subnacional más grande y contiene a varios cantones, que a su vez contienen a varias parroquias. Las parroquias pueden ser tanto urbanas como rurales. La unidad política a cargo de la provincia se llama *concejo provincial* y su máxima autoridad es el *prefecto*. La unidad política a cargo del cantón se llama *municipio* y su máxima autoridad es el *alcalde*. Tanto el concejo provincial como el municipio son gobiernos seccionales autónomos de la administración central, aunque dependen de las transferencias fiscales del gobierno central.

4 Pobreza por NBI define a un hogar pobre cuando su vivienda tiene características físicas inadecuadas (aquellas que son inapropiadas para el alojamiento humano: con paredes exteriores de lata, tela, cartón, estera o caña, plástico u otros materiales de desecho o precarios o con piso de tierra); tiene servicios inadecuados (viviendas sin conexión a acueductos o tubería o sin sanitario conectado a alcantarillado o a pozo séptico); el hogar tiene una alta dependencia económica (aquellas familias con más de tres miembros por persona ocupada y donde el jefe/a del hogar hubiera aprobado como máximo dos años de educación primaria); en el hogar existen niños/as que no asisten a la escuela; el hogar se encuentra en un estado de hacinamiento crítico (aquellos con más de tres personas en promedio por cuarto utilizado para dormir) (SIISE, 2001).

5 Según las convenciones actuales, Ecuador está dividido en cuatro regiones que corresponden, de manera aproximada, a las cuatro regiones naturales: Costa, Sierra, Región Amazónica u Oriente y Región Insular o Archipiélago de Galápagos (SIISE, 2001).

**Cuadro 1**  
Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)

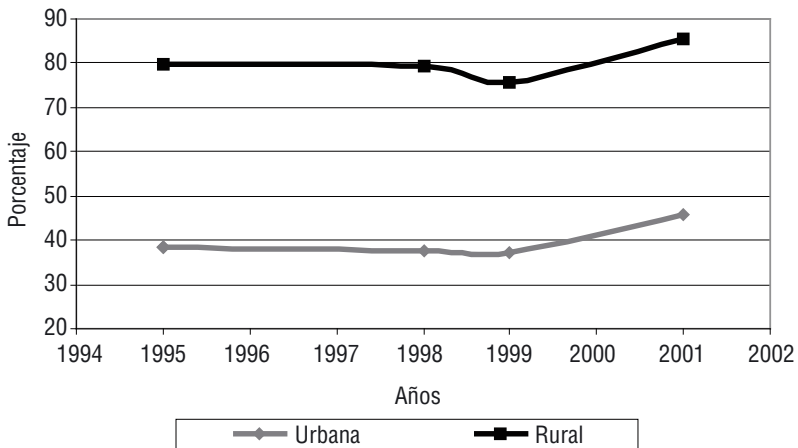
	1995*	1998*	1999*	2001**
<b>Costa</b>	57,0	57,0	54,0	66,3
<b>Urbana</b>	-	-	43,3	55,0
<b>Rural</b>	-	-	74,5	91,8
<b>Sierra</b>	51,6	50,2	51,6	53,8
<b>Urbana</b>	-	-	28,3	32,4
<b>Rural</b>	-	-	76,8	80,2
<b>Amazonía</b>	75,8	71,2	-	77,6
<b>Urbana</b>	-	-	-	53,4
<b>Rural</b>	-	-	-	90,9
<b>Región Insular</b>	-	-	-	40,6
<b>Urbana</b>	-	-	-	34,5
<b>Rural</b>	-	-	-	76,0

Fuente: Elaboración propia en base a SIISE (2001).

\* Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INEC.

\*\* Censo de Población y Vivienda del INEC.

**Gráfico 1**  
Pobreza por NBI, 1995-2001



Fuente: Elaboración propia en base a SIISE (2001).



Los porcentajes de pobreza de zonas urbanas y rurales entre regiones muestran la amplia desigualdad que existe entre las áreas de una misma circunscripción territorial, donde la mayor diferencia es de más de cuarenta puntos en la Sierra ecuatoriana. Esta situación ejemplifica la problemática de una creciente pobreza, pero también de una mayor desigualdad dentro de una misma jurisdicción territorial.

Para que el desarrollo local como conjunto de esfuerzos públicos y privados, locales y extralocales, económicos y políticos llegue a consolidar un desarrollo territorial integrado con menores desigualdades sociales, crecimiento económico, mejoramiento de las condiciones de vida, equidad de género y cuidado del medio ambiente, es necesario tener presentes las condiciones regionales, nacionales e internacionales. Esta situación se vuelve más importante ahora en un mundo globalizado, cuando muchos aspectos de lo local se tratan y resuelven en espacios más amplios.

En Ecuador, aún no llega a consolidarse un desarrollo territorial integrado, debido a varios aspectos económicos y políticos, que son relaciones inseparables, partes integrantes de un mismo proceso. Esta situación genera desigualdades urbano-rurales en la práctica del desarrollo local. Pero, ¿qué entendemos por “local”? Para el presente trabajo, lo local o la localidad se refieren al cantón, que oficialmente conjuga tanto áreas urbanas como rurales. Nuestro análisis se basa en tres cantones pequeños, de menos de 70 mil habitantes, con un mayor porcentaje de población rural y actividades económicas que se basan en el uso intensivo de recursos localizados principalmente en áreas rurales, pero cuya gestión de servicios se centra en las zonas urbanas. Los cantones a ser investigados son: Cayambe, en la Sierra; Naranjal, en la Costa; y Pastaza, en el Oriente. La Región Insular no está considerada debido a dificultades logísticas, ya que su accesibilidad es más complicada y costosa que la de las otras regiones.

La presente investigación se basa en estos cantones por la importante diferencia en los niveles de pobreza urbana y rural, la creciente actividad económica y la activa participación de la sociedad civil. El cantón Cayambe de la provincia Pichincha, en la Sierra, presenta un nivel de pobreza por NBI del 70%, pero este mismo indicador en la zona urbana desciende considerablemente al 46,3%, mientras que en la zona rural asciende al 88,4%. Resulta interesante observar cómo estos altos niveles de pobreza, exclusión social y marginalidad en Cayambe confluyen con una de las actividades económicas más destacadas a nivel nacional como lo es la floricultura. La dinámica económica de este cantón y sus relaciones de poder rivalizan con la situación de pobreza, accesibilidad a servicios básicos, condiciones de vida y oportunidades laborales de las zonas rurales, existiendo una profunda desigualdad so-

cioterritorial entre zonas urbanas y rurales. En la Costa, en el año 2001, el cantón Naranjal presenta un nivel de pobreza por NBI del 67,9%, con un 60,3% en la zona urbana, frente a un 87,4% en la zona rural. Este cantón basa su crecimiento económico en la principal actividad agroexportadora del país que es la actividad bananera, combinada con menores actividades agropecuarias. En la Amazonía, el análisis del cantón Pastaza, según las diferencias urbano-rurales existentes y un elemento particular como es el fuerte componente indígena en el territorio, permite observar una complejización del desarrollo local. En 2001, la pobreza por NBI allí fue del 67,2%, con un 44,5% en la zona urbana y un 93,4% en la rural. Este cantón, como muchos en la Amazonía, depende altamente de recursos públicos y su productividad agropecuaria es muy baja por la calidad de los suelos característicos de esta región. En esta zona, las áreas rurales se dedican al autoconsumo y la agricultura mercantil con rendimientos decrecientes. En el amplio territorio de Pastaza se encuentran varias poblaciones indígenas con altos niveles de pobreza, básicamente por su lejanía del centro poblado y su falta de inserción en el modo de desarrollo de la ciudad de El Puyo<sup>6</sup>.

El análisis de modos de desarrollo, desigualdad y pobreza a nivel local quedaría incompleto si no se abordara la temática de la descentralización y su debate actual en Ecuador, donde aún es un proceso incipiente. Como antecedente, puede mencionarse que desde 1997, con la Ley de Descentralización y Participación Social, Ecuador comienza formalmente su iniciativa de descentralizar, a nivel administrativo, varias funciones que han sido de exclusiva competencia del estado central. Dicha Ley impulsa el proceso descentralizador en el país y lo provee de un marco legal para su ejecución, contando con la participación de la ciudadanía. Sin embargo, no abarca la noción de una descentralización política, en la que la toma de decisiones se base en el consenso de la población (local o regional).

### **CÓMO ENTENDER EL DESARROLLO LOCAL**

Pensar en desarrollo local no implica el surgimiento de una teoría más para explicar el “desarrollo” en sí (como las teorías y paradigmas del desarrollo humano, desarrollo sostenible, desarrollo alternativo, entre otras), sino que debe entenderse como una reflexión sobre varias teorías del desarrollo con un enfoque desde lo local y hacia lo nacional, regional y global. En otras palabras, no se refiere al desarrollo para la localidad, sino al desarrollo desde y hacia lo local. En esta perspectiva, la definición de lo “local” no necesariamente debe ser explícita, pero es

---

<sup>6</sup> La ciudad de El Puyo es la cabecera cantonal y provincial, tanto del cantón Pastaza como de la provincia con el mismo nombre.

preciso tener en claro la existencia de un nivel superior. Así, lo “local” es un nivel subnacional como un distrito, un municipio, una provincia o una región. La definición de lo “local” depende del contexto, de diferencias territoriales, de diferentes actores y dinámicas. Para Arocena (1995: 15), “lo local” es un concepto relativo, que da respuesta a un estado de *sociedad*, supone una definición de actor social precisa, es parte de una concepción integral e integradora del desarrollo y se sitúa entre lo singular y las regularidades estructurales.

Lo local, pese a su relatividad, abarca territorios, espacios y temas tanto nacionales como globales, pero desde una escala menor. Entonces, lo importante no es el tamaño, sino la percepción de “lo local”, que está relativizado a su opuesto complementario, es decir, “lo global” (Arocena, 1995: 19). De esta manera, lo local no se limita al estudio de una realidad local, sino a sus interacciones con los acontecimientos y relaciones en ámbitos más amplios.

Por lo expuesto anteriormente, el análisis de lo local es complejo, pero Arocena (1995: 117-138) propone una aproximación metodológica basada en la noción de “modo de desarrollo”, en la que hace mención a “las diferentes formas que toma la estructura socioeconómica local en el territorio estudiado a lo largo del tiempo”, intentando “precisar las lógicas que pautan las transformaciones” y al sistema de actores, es decir, la “totalidad de los agentes que han intervenido e intervienen en el proceso de desarrollo del área estudiada”, tomando en cuenta que el desarrollo local tiene un fuerte componente de cambio social. En resumen, Arocena se concentra en entender desarrollo local en función de modos de desarrollo, sistema de actores e identidad local. La primera variable tiene estrecha relación con el espacio físico, considerando que las características territoriales son determinantes de la dinámica local. Las dos últimas variables se refieren a individuos, grupos e instituciones con características culturales y tradiciones particulares en un espacio común, siendo los actores locales quienes configuran el desarrollo local. Estas tres variables son complementarias entre sí y su adecuada comprensión hace posible consolidar la idea de desarrollo local. Los diferentes modos de desarrollo son producto de la interacción de los actores locales, nacionales y globales, y constituyen una relación indivisible y continua, dentro de un espacio físico determinado con características particulares.

Así, cuando se habla de políticas a nivel local o estrategias de promoción de desarrollo económico local, es importante delimitar el territorio donde se aplicarán tales instrumentos. Para Blakely (1989), el desarrollo local visto desde una perspectiva económica debe definir claramente el área de intervención, ya que se trata de un proceso donde se integran gobierno local, comunidades y sector privado con los

recursos existentes de la localidad para generar empleo y estimular su actividad económica.

Los enfoques tanto de Arocena como de Blakely no se contraponen, sino que se complementan, en el sentido de que lo local es un concepto contexto-específico, y cuando se refiere a políticas e intervención directa necesita de una clara delimitación territorial, pero tomando siempre en cuenta los factores externos que influyen en el desarrollo de la localidad.

La concepción de lo local incluye necesariamente la existencia de una sociedad local; en otras palabras, los actores del desarrollo y de las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales en un territorio determinado. Esta sociedad viene definida tanto por su sistema de relaciones de poder como por el sistema de valores entre sus miembros (Arocena, 1995: 20), así como también por la interacción de gobierno, sociedad civil y sector privado (Blakely, 1989) y las relaciones de confianza, interpersonales e interinstitucionales (Boisier, 1998).

Por otra parte, el sistema de actores, ya sean elites dirigenciales locales, actores político-administrativos o las formas de interacción con los actores extralocales, constituye el punto central del desarrollo local, ya que son ellos quienes hacen posibles y estructuran los modos de desarrollo, bien por intereses individuales o colectivos, por motivos culturales o aprendidos, por relaciones de confianza o recelo entre los actores y sus niveles.

### **MODOS DE DESARROLLO LOCAL**

A partir de varios estudios de caso, Arocena define diferentes modalidades de los procesos de desarrollo local relacionadas con las “distintas articulaciones que se producen en la historia y la estructura socioeconómica de una zona determinada” (1995: 142). Las variables principales del análisis son, por un lado, el grado de integralidad del proceso de desarrollo y, por otro, la capacidad de elaboración de respuestas diferenciadas.

La primera variable –modos de desarrollo según el grado de integración al proceso– cuenta con diferentes formas de articulación en la transformación socioeconómica de la zona. Así existen: modos de desarrollo integral, en donde las localidades han alcanzado una forma de desarrollo en la que pueden integrar múltiples dimensiones; tendencia a la integralidad, es decir, que las localidades pretenden orientar el proceso hacia formas integrales de desarrollo; desarrollo desarticulado dual, en el que se observa una dualidad entre el polo económico que es dinámico y la parte social desarticulada; y desarrollo disperso, donde no hay una presencia de la anterior dualidad, sino que se caracteriza por la existencia de varias modestas actividades económicas sin una

clara organización, que provoca que los esfuerzos se dispersen en las áreas económicas y socioculturales (Arocena, 1995: 142-144).

La segunda variable –modos de desarrollo según la capacidad de respuesta diferenciada al entorno– cuenta con los siguientes tipos: alta capacidad de respuesta diferenciada, donde las localidades presentan una amplia red de relaciones a distintos niveles; proceso de construcción de respuestas diferenciadas, donde las localidades están encaminadas hacia una complejización de sus respuestas al entorno; respuestas diferenciadas a nivel del discurso, donde el discurso de los actores locales revela intenciones de diferenciación pero la sociedad local sigue en sus formas simples; y ausencia de referencias a la diferenciación de las respuestas, donde las localidades presentan un fuerte grado de inmovilismo y están estructuradas fuertemente sobre actividades productivas (Arocena, 1995: 144-146).

A partir del análisis de los “modos de desarrollo” en diversas localidades, es posible acercarse a la comprensión de las causas y condiciones que generan desigualdades socioterritoriales que, como se verá más adelante, se traducen en mayores niveles de pobreza. Esta situación se produce por las diferencias organizativas y productivas que existen tanto en zonas urbanas como rurales. Así, el comportamiento de los actores locales, tanto políticos como civiles, es parte determinante del desarrollo local. Un punto importante, que ha estado presente implícitamente en la clasificación de los “modos de desarrollo”, es la decisiva presencia de los factores internos y externos que influyen directamente en los procesos de desarrollo local y estructuran el proyecto político de las localidades. Estos factores hacen referencia tanto a las características físicas como a la organización interna de las localidades.

### **FACTORES ENDÓGENOS Y EXÓGENOS DEL DESARROLLO LOCAL**

Como una ampliación de los “modos de desarrollo” de Arocena, es importante observar los factores externos e internos que afectan el desarrollo de la localidad. Tales factores no se limitan a los recursos físicos existentes, que están incluidos en el espacio físico del desarrollo local, sino a factores políticos, económicos o sociales, de la misma localidad y de fuera de ella (como a nivel nacional o global), que influyen significativamente en su desarrollo.

Los factores externos son aquellos que están fuera del control de la localidad, ya sea de los pobladores o autoridades locales. Los factores internos se comprenden por la riqueza local (recursos físicos y fuerza laboral), pero también por la forma organizativa de la población y la diligencia de sus autoridades para acceder a otros espacios políticos o económicos en busca de mejorar las condiciones de la localidad que representan. Estos factores afectan el desarrollo local en todos sus com-

ponentes, tanto económicos como políticos o sociales. Los “modos de desarrollo” incorporan elementos internos y externos, es decir, desde la localidad y hacia ella, como acumulación del capital, recursos humanos, tecnología, tejido social, instituciones, cultura, así como factores externos, como políticas nacionales, apertura a los mercados y procesos de descentralización, entre otros (Boisier, 1990).

Una localidad depende tanto de sus factores externos como internos, por lo que la combinación de estos constituye una práctica común y racional. Así, la localidad debe insertarse en las dinámicas propias, pero también en las nacionales, regionales y globales, con el objetivo de expandir su economía y fortalecer su modo de desarrollo. Todos estos aspectos tienen como centro ejecutor a los actores locales.

### **DESARROLLO LOCAL Y POBREZA**

Una vez definidos los elementos principales de lo que constituye desarrollo local en el presente estudio, así como las variables a ser utilizadas para el análisis de los casos, se presenta a continuación el otro apartado conceptual del trabajo, en el que se discute el concepto de pobreza. Anteriormente, se observó la influencia de factores externos e internos en el desarrollo de las localidades. Dos de estos factores, cuyas causas pueden derivarse interna o externamente al territorio y sus dinámicas locales, son los fenómenos socioeconómicos de la pobreza y la desigualdad. A continuación, se definen los conceptos de pobreza y desigualdad que se utilizan en esta investigación.

### **POBREZA POR NBI, INGRESO Y CONSUMO**

La definición más común, general y simple de pobreza se refiere a la carencia de bienes y servicios básicos, así como a un limitado, mínimo o inexistente ingreso monetario. Este fenómeno social y económico es un factor que afecta el desarrollo local. Por ejemplo, si una localidad se concentra en elementos puramente económicos como la producción de bienes de exportación, sin observar las deficiencias sociales o desigualdades entre los miembros de la sociedad, este modo de desarrollo puede causar o agravar condiciones de pobreza. De allí la importancia de observar los distintos modos de desarrollo, pero también los actores y contexto en el cual se produce dicho desarrollo local.

La pobreza es un fenómeno controversial en cuanto a su medición y, por ello, su concepción también se complejiza. Los indicadores de pobreza que se basan en el ingreso de los individuos u hogares son altamente debatibles actualmente debido a la falta de incorporación de varios otros elementos que, dependiendo del contexto, podrían ser más importantes que el simple ingreso mensual o anual. Por ejemplo, el BM mide la pobreza según ingreso, definiéndola como la carencia de

satisfacer necesidades mínimas como alimentación, agua potable, ropa o vivienda, y establece un valor de un dólar PPC/persona/día<sup>7</sup>. Teorías (o paradigmas) como el desarrollo humano o el desarrollo sostenible agregan variables que condicionan la calidad de vida, tales como educación, derechos humanos o medio ambiente, entre otras, pero no se alejan del ingreso per cápita como una de las variables principales para entender y aliviar la pobreza. Una característica importante de los indicadores como la línea de pobreza es que son altamente comparables entre países o regiones; sin embargo, cuando se enfoca el desarrollo local, estos tipos de indicadores deberían incluir variables de acceso a servicios básicos, educación, salud y empleo. Así, la idea de pobreza a nivel local puede abordarse desde dos visiones: desde el hogar, donde los miembros dependen de su fuerza laboral y oportunidades, y desde las autoridades locales, quienes son responsables de la provisión de servicios básicos y de proporcionar un ambiente apto para las actividades productivas y sociales.

Al agregarse estas visiones, el concepto se acerca a lo que se define como pobreza por necesidades básicas insatisfechas, que es el método directo de medición. El método indirecto se basa en el ingreso o consumo y es la manera más conocida y utilizada, principalmente por organismos internacionales como el BM o el FMI. La medición de la pobreza por ingreso o consumo “es una medida cruda, ya que el ingreso (o consumo), si bien refleja la capacidad para satisfacer las necesidades materiales, no refleja necesariamente el nivel de vida alcanzado en el tiempo ni aquellas necesidades que no dependen directa e inmediatamente del dinero [por ejemplo, los servicios públicos]” (SIISE, 2001).

El método directo o de las necesidades básicas insatisfechas define a un hogar como pobre cuando carece gravemente de acceso a educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo. Si bien este indicador es más adecuado conceptualmente que el anterior, en la práctica su uso es difícil debido a las limitaciones y problemas en cuanto a la disponibilidad de datos y costos de medición, “y porque las privaciones crónicas cambian lentamente a lo largo del tiempo” (SIISE, 2001).

El indicador de pobreza por necesidades básicas insatisfechas es de características multivariadas y tiene diferentes elementos dependiendo de si la pobreza es medida en zonas urbanas o rurales. Por ejemplo, el indicador por NBI en zonas urbanas toma en cuenta variables como alcantarillado por red pública, agua dentro de la vivienda y recolección de basura con carro-recolector. Por otro lado, cuando el indicador es aplicado a zonas rurales, estas variables son irrelevantes,

---

7 Precio de poder de compra por persona por día.

por tratarse de un contexto en el que no existen tales servicios. Sin embargo, la medición toma en cuenta variables como entierro de la basura y existencia de pozos cerca del área para recolectar agua, que resultan más apropiadas para zonas de campo o rurales.

### **DESIGUALDADES SOCIOTERRITORIALES**

Tanto el estado como el sector privado, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, en cierto momento y a cierto nivel (político o administrativo), separan las problemáticas urbanas de las rurales y las tratan como dos mundos diferentes. Dicha separación causa conflictos sociales y económicos en la concepción de políticas de planificación territorial, debido a la naturaleza indisociable de la evolución de las ciudades y sus respectivas zonas rurales (Massiah y Tribillon, 1993). El desarrollo urbano no es una alternativa para el desarrollo rural, sino su complemento indispensable.

Las teorías de regionalización, como aquellas que surgieron en la década del ochenta en América Latina (ver Boisier, 1990), asumían que el desarrollo de las regiones se basaba en las dinámicas económicas de los centros urbanos (como polos de desarrollo) con sus zonas rurales circundantes. La lógica urbano-rural venía identificada con dicotomías como industria versus agricultura o inversiones de capital versus mano de obra o fuerza laboral (generalmente poco capacitada). En otras palabras, los centros urbanos eran la fuente de progreso industrial con visión en el exterior, mientras que las zonas rurales eran la fuente material para alcanzar los objetivos de los polos de desarrollo. Siendo así, la interacción y la interdependencia entre zonas urbanas y rurales son evidentes, ya sea por la producción de alimentos como por su venta y distribución, o la generación de desechos sólidos y su ubicación final, o el abastecimiento de materia prima y su posterior transformación. El creciente fenómeno de urbanización, con sus conflictos y cambios físicos y sociales (presión por servicios básicos, vivienda precaria, crecimiento del sector informal, pobreza urbana, etc.), se debe en gran medida al movimiento campo-ciudad, problema que se evidencia principalmente en países en vías de desarrollo.

Sin embargo, simplificar la relación urbano-rural y sus interdependencias, asimilando el campo a producción primaria y provisión de mano de obra y la ciudad a “polo de desarrollo”, generaría desigualdades socioterritoriales debido a la falta de incorporación de otras formas complejas de desarrollo (Abramovoy y Sachs, 1966). Por ejemplo, las actividades agrícolas no son sólo cuestión rural, en especial con la creciente tendencia actual a desarrollar programas de agricultura urbana y peri-urbana como estrategias de erradicación de pobreza. Más aún, el sector industrial busca estar más cerca de los medios de producción



(zonas rurales) para reducir costos de transacción (transporte, contratación, mano de obra).

Cecilia Tacoli (1998) sostiene que las poblaciones rurales y urbanas se encuentran más vinculadas entre sí a través del espacio y algunos sectores clave de las economías locales y, sin embargo, las diferencias territoriales entre ellas son arbitrarias. Las definiciones de zona urbana o rural varían de un país a otro, y no necesariamente son estáticas, es decir, cambian en el tiempo por procesos como la creciente urbanización o globalización, contando con habitantes de zonas urbanas trabajando en zonas rurales y pobladores rurales habitando en ciudades.

El creciente predominio del mercado basado en la producción agrícola orientada a la exportación modifica el papel de los pequeños centros urbanos. En algunos casos, los pequeños centros juegan un papel irrelevante, en tanto las zonas agrícolas se conectan con otras centralidades directamente; en otros casos, las pequeñas ciudades juegan un papel clave en la vinculación de su zona rural con mercados domésticos o internacionales, o proveyendo oportunidades de trabajos no-agrícolas a la población rural, lo que amplía la base económica local (Tacoli, 1998).

## **OTROS ELEMENTOS DEL DESARROLLO LOCAL DESARROLLO LOCAL Y GLOBALIZACIÓN**

A partir del desarrollo local (aproximación teórica-práctica con elementos políticos, sociales y económicos) se está más cerca de los problemas y necesidades de grupos más pequeños como comunidades y/o localidades (en comparación con las políticas nacionales). Siendo así, el combate de fenómenos socioeconómicos y conflictos territoriales resulta más accesible desde niveles inferiores al estado central. Hasta este punto, se ha visto la riqueza conceptual y práctica del desarrollo local como medio para combatir la pobreza basada en necesidades básicas, por el rol relevante de los gobiernos locales en esta provisión de servicios, así como en la generación y promoción de un ambiente apto para expandir fuentes de empleo. Sin embargo, la presencia de los gobiernos locales no es suficiente, y no debería serlo, porque las localidades pertenecen a un todo que es la nación y las políticas de desarrollo u otras deberían ser coherentes y complementarias. Dentro del desarrollo local, los actores locales son muy importantes, pero también lo son los factores externos. Un elemento externo que cobra cada vez mayor relevancia en la actualidad es el creciente fenómeno de la globalización.

Los procesos de globalización no son geográficamente uniformes, y los cambios no ocurren de manera similar en todas partes. Ciertas características de diferentes lugares –regiones, países o localidades– interactúan con procesos generales de cambio y producen resultados

específicos y diversos (Amin y Thrift, 1994). Así, el desarrollo de una región o localidad depende de una serie de elementos tanto económicos como espaciales, que son inherentes de la sociedad. En estas circunstancias, según Helmsing (2001), las localidades se dividen en tres categorías. La primera es aquella donde las localidades se integran dentro de una nueva geoeconomía (globalizada). Este caso comprende a las grandes ciudades que son importantes centros administrativos, financieros y productivos de un país. En segundo lugar se encuentran las localidades o regiones que tienen recursos y potencial para integrarse, como por ejemplo las ciudades intermedias que están en proceso de consolidación de su propio desarrollo. Por último están aquellas localidades y regiones que no son capaces de vincularse a la economía globalizada, que son básicamente pequeñas y pobres economías que se ven enfrentadas a fuertes cambios globales.

Las transformaciones globales de la economía tienen impactos en la redefinición de región y, como varios estudios (académicos y técnicos) evidencian, la globalización –económica, entendida básicamente como apertura de mercados y reducción de barreras para la comercialización global (Busch, 2000)– en muchos casos ha acentuado la diferenciación social y profundizado los niveles de pobreza. Asimismo, Robertson (1995) afirma que la globalización no impide pensar en lo local, sino que obliga a hacerlo porque “lo local está en gran medida construido sobre una base supra-local” y porque “mucho promoción de lo local es dada desde estamentos nacionales”. Es así como este autor habla de “glocalización” para referirse a la estrecha relación local-global, donde lo local no es un ente receptor sino que desempeña un activo papel en la configuración de sus dinámicas.

Por otro lado, el punto hasta el cual las economías locales pueden resistir los efectos adversos de la globalización es aún materia de debate (Pacione, 1997: 1.180). Nuevamente, el concepto de glocalización surge con autores como Agnew y Corbridge (en Pacione, 1997) y Lash y Urry (en Pacione, 1997), visto como un doble movimiento: por un lado la globalización y por otro la descentralización o localización. En otras palabras, el poder de la globalización es compensado con espacios creados (desde esferas extranacionales, como el BM) que facilitan la descentralización y democratización de la política.

De todas maneras, la relación global-local es asimétrica y altamente desigual, como el mismo proceso de globalización: por un lado, poderosos procesos de cambios globales y, por otro, respuestas locales ampliamente resistentes y típicamente superficiales (Swyngedouw en Pacione, 1997). Sin embargo, lo local busca contraponerse a lo global con iniciativas como la moneda solidaria o el comercio de trueque presente tanto en países desarrollados (Canadá, Inglaterra, Suecia) como

en vías de desarrollo (Argentina, Ecuador), pero estas iniciativas son muy localizadas y no alcanzan a influir de manera considerable en las tendencias globales (Pacione, 1997).

### DESCENTRALIZACIÓN

La reforma en los límites de actuación del estado tuvo entre sus componentes, además de la disminución de la injerencia reguladora en todo el ámbito económico y en el sistema financiero, la reducción del aparato burocrático, mediante la eliminación de algunas instituciones, la disminución del número de empleados públicos y la privatización de las empresas públicas. Se observan sin embargo tendencias, todavía escasas, a la tercerización de servicios sociales y procesos incipientes de descentralización, desconcentración y gestión participativa a nivel de poderes locales.

Lo local se ve limitado por el fenómeno socioeconómico y geopolítico de la globalización, así como por las relaciones de poder a niveles nacionales que dificultan la apertura o concesión de espacios para la política local. Más aún, observando desde instancias locales, la falta de una clara definición de lo que se entiende por autonomía y democracia local dificulta la aprehensión del poder local. El término autonomía es difícil de clarificar, debido a su naturaleza normativa, institucional, y a la realidad social (que involucra lo político y lo económico) (Douglas Price, 1998). En el caso ecuatoriano, la cuestión de la autonomía continúa siendo ambigua a nivel normativo e institucional, con una ley de descentralización demasiado general. La cuestión de la realidad social tiene sus dificultades por situaciones de regionalismo y tensiones de poder entre estamentos nacionales y locales.

De modo general, la actual ley de descentralización fue promulgada en 1997, dentro del debate que se daba en América Latina sobre los procesos de descentralización contemporáneos en la región. Dicho debate sobre descentralizar la estructura centralista de varios países latinoamericanos fue introducido por organismos internacionales que tenían como objetivos principales la “modernización” del estado central, la estabilización macroeconómica y la consolidación de la democracia (Ströbele-Gregor, 1999; Barrera et al., 1998; Nijenhuis, 2002). Siguiendo las sugerencias exteriores, Ecuador, con la ayuda del marco jurídico de la ley boliviana sobre Participación Popular (1994) y sobre Descentralización Administrativa (1996), diseñó su propia ley e inició un proceso aún incipiente y conflictivo de descentralización.

La propuesta de la ley de descentralización –que se expresaba en el acento municipalista que los poderes locales otorgaban a la descentralización en contra de una apuesta de fortalecimiento de un nivel intermedio por parte de los técnicos– no refleja fuertes diferencias en

torno a los contenidos, pero sí genera rechazo en parte debido a que la presencia de las tecnocracias estatales localizadas en la capital del país en el manejo de temas cuyo interés es claramente local es vista como una intromisión inadmisibles. Esta tensión se produce entre la Costa y la Sierra de Ecuador, donde la ciudad de Quito, ubicada en la Sierra, concentra los poderes políticos al ser capital del estado, y la Costa, representada principalmente por la ciudad de Guayaquil, concentra la riqueza económica del país por tratarse del mayor productor de bienes exportables y constituir un importante puerto para el comercio exterior. Se trata de una tensión activada en torno a una fractura regional que, al igual que el problema étnico, es constituida por períodos históricos de conflictos políticos en Ecuador y que difícilmente pueda pasar desapercibida al gestionarse la transformación del estado por la vía de la descentralización. Esta transformación estatal (más abierta a espacios locales, con un cambio de su rol centralista-proveedor a uno regulador) es una cuestión a largo plazo y que radica en relaciones de poder entre costeños y serranos.

La Ley de Descentralización y Participación Ciudadana del Ecuador representa una clara oportunidad para gobernar desde lo local, y no simplemente desde gobiernos locales, sino desde la sociedad local. Es decir, llegar a los niveles de base para conocer los problemas que afectan a las poblaciones y estar más cerca en la resolución de conflictos. Así, la descentralización constituye un importante marco legal e institucional para encaminar procesos locales y ampliar el concepto de desarrollo local.

La próxima parte del trabajo describirá los cantones escogidos para el análisis: Cayambe, Naranjal y Pastaza. Esta descripción se basará en los elementos teóricos que se han visto sobre desarrollo local y pobreza, con la información secundaria que se posee. Es decir, presentaremos las condiciones de desigualdad socioterritorial en las variables de infraestructura básica, educación, salud y oportunidades laborales. Posteriormente, con la introducción de la información cuantitativa y cualitativa, se volverá sobre los conceptos de modos de desarrollo y actores locales, así como sobre el análisis de los factores externos e internos.

## **CASOS DE ESTUDIO**

La pobreza y la desigualdad pueden ser observadas fácilmente a través de los indicadores disponibles en varias fuentes secundarias como censos, bancos de datos, estadísticas, entre otros. Sin embargo, por tratarse de fenómenos sociales, se necesita más que un tratamiento de datos; se requiere conocer la realidad por parte de los principales actores: la sociedad local. Como se mencionó anteriormente, la pobreza en los casos

de estudio es alta, pero más alarmante es la desigualdad entre zonas urbanas y rurales de un mismo territorio, donde la zona rural sirve de proveedora de bienes y la zona urbana de proveedora de servicios.

Así, la metodología de combinar información cuantitativa y cualitativa resulta relevante para profundizar el estudio sobre la temática en cuestión. La información del Censo 2001 ha sido complementada con datos de la encuesta CIUDAD-LaSur 2002<sup>8</sup>, que contiene información específica y desagregada a nivel urbano-rural de los cantones estudiados.

Por otro lado, para captar las opiniones de los actores locales se diseñó una guía para entrevistas semiestructuradas. Esta información cualitativa provee los medios para analizar la percepción de los actores en el desarrollo local, su participación e involucramiento en este proceso, así como su apreciación de la situación de pobreza y desigualdad socioterritorial y las diversas maneras para combatirlas.

### **DESARROLLO LOCAL, DESIGUALDADES SOCIOTERRITORIALES Y POBREZA**

Antes de iniciar el análisis sobre la base del marco teórico –es decir, los modos de desarrollo, la dinámica de los actores locales y los factores internos y externos que influyen en la localidad–, es importante describir brevemente la situación de desigualdad de los cantones estudiados en variables no monetarias. Así, en los tres cantones, el acceso a servicios públicos como alcantarillado y agua potable es bajo en las zonas rurales en comparación con las urbanas. Asimismo, los tres comparten la misma característica de contar con una zona urbana más servida a expensas de una zona rural que provee los recursos naturales para el desarrollo de la localidad.

En el cantón Cayambe, por sus condiciones económicas y políticas, se ha logrado promover el empleo en la localidad. Desde la llegada de las floricultoras, los niveles de ingreso de los trabajadores en esta actividad fueron creciendo, así como los ingresos de dicha agroindustria. Sin embargo, cuando la economía ecuatoriana se dolarizó, esta actividad agroexportadora dejó de ser competitiva, al no contar con la devaluación en un esquema de política económica soberana. Así, el análisis de los ingresos<sup>9</sup> de las zonas urbanas arroja una media men-

8 Esta encuesta fue realizada con el propósito de obtener una amplia y variada información acerca de las relaciones urbano-rurales de los tres cantones estudiados (Cayambe, Naranjal y Pastaza). La muestra de la encuesta es estadísticamente representativa con mínimos niveles de error. Las preguntas giran en torno a información demográfica, educación, consumo e ingresos, empleo, cultura y política, y asociaciones comunitarias.

9 Los ingresos se refieren al ingreso neto del hogar calculado de la siguiente manera: ingresos totales de cada miembro del hogar que se encuentre trabajando y sea remunerado, menos gastos totales del hogar, más ingresos por otras fuentes que no sean empleo,

sual de 201 dólares, con un máximo de 2.670 dólares y un mínimo de 150. Es importante anotar que la población con ingresos mayores a 2 mil dólares es mínima, y refleja la situación de inequidad del país. En la zona rural del cantón, aunque se mantiene la tendencia de valores máximos muy distanciados de los mínimos, estos rangos no son tan altos como en la zona urbana. La media de ingresos llega a ser de 131 dólares, con pocos valores máximos de más de 750 dólares y mínimos de 150. La diferencia de ingresos medios mensuales entre la población urbana y la rural es de alrededor de 70 dólares, lo que constituye más del 50% del estipendio de un empleado rural. Esta situación provoca que la capacidad de consumo y ahorro sea mayor en la zona urbana, lo que a su vez genera mayor movilidad hacia centros más comerciales, como por ejemplo Quito.

Por otro lado, la población en edad de trabajar<sup>10</sup>, que cuenta con por lo menos un trabajo, en la zona urbana es del 52% frente al 48% de la zona rural, una diferencia no muy significativa y que viene explicada por la dinámica laboral del cantón. Entonces, el acceso al empleo es similar en zona urbana y rural, pero los ingresos difieren en un 53%, primera alerta de desigualdad socioterritorial, que se basa en las actividades que se realizan en zonas urbanas y rurales, las unas relacionadas con el sector servicios y comercio, y las otras con la agricultura, ganadería y silvicultura.

El caso de Naranjal evidencia un nivel de ingresos ligeramente mayor en la zona urbana, donde la media mensual es de 180 dólares frente a los 130 que se perciben como media en la zona rural. Sin embargo, los valores máximos revelan que un mínimo porcentaje de la población rural obtiene los mayores ingresos del cantón (alrededor de 2.200 dólares), lo cual revela la concentración de propiedades de tierra en las zonas rurales. Esta situación provoca que entre los pobladores de las zonas rurales existan más disparidades en cuanto a ingresos que en la zona urbana, donde la media de ingresos es percibida por un porcentaje más ecuánime. En otras palabras, la zona rural es más heterogénea en términos de remuneraciones y no se podría hablar de ella como un conglomerado parejo. Más aún, la información de ingresos totales indica que el nivel de gastos o consumos de zonas urbanas y rurales no difiere mucho. En la población rural se presentan más casos con ingresos muy por encima de la media, lo cual no es tan significativo en la población urbana.

El caso de Naranjal es similar al de Cayambe, donde la riqueza local, basada en la producción primaria y en sus trabajadores (en su

---

es decir, pensiones, arriendo de casas o cuartos, bono solidario, ingresos por ahorros en bancos, etcétera.

10 Población mayor de doce años.

mayoría mano de obra poco calificada), se encuentra básicamente en las amplias zonas rurales del cantón. Nuevamente, como en Cayambe, esta situación provoca que la población en edad de trabajar y que cuenta con al menos un empleo sea mayor en la zona rural que en la urbana, 62% frente a 38%. Es evidente la importancia de la zona rural del cantón Naranjal como fuente de empleo, entre otros, al albergar más de 9 mil hectáreas de plantaciones de banano, en las que se encuentra ocupado alrededor del 60% de la población en edad de trabajar.

En Pastaza, esta tendencia por la cual la zona rural es la mayor fuente de empleo cambia totalmente, ya que más del 60% de la población ocupada es urbana, con ingresos medios mensuales de 197 dólares, frente a un 38% de la población rural que percibe alrededor de 125. Los valores máximos de los ingresos netos de la población en ambas zonas son muy similares, pero los mínimos denotan un claro y amplio endeudamiento (-446 dólares) en los hogares rurales.

La zona rural de Pastaza, por no contar con las condiciones necesarias para propósitos agropecuarios, no constituye la mayor fuente de empleo del cantón, esto sumado a que un amplio porcentaje de la población rural es indígena y vive bajo sus propias relaciones económicas.

Se observa que los tres cantones son altamente vulnerables a cambios externos porque sus economías dependen de una producción de exportación, tanto a nivel internacional como nacional en el caso de Pastaza. De igual manera, las zonas urbanas de cantones como Cayambe y Naranjal son dependientes de la producción de las zonas rurales; sin embargo, motivos políticos como el mayor peso de las ciudades o zonas urbanas en los conteos electorales hacen que las autoridades locales fijen más su atención en estas zonas. De todos modos, como se verá más adelante, los mismos gobiernos locales niegan esta predisposición hacia las zonas urbanas, pese a que las estadísticas muestran la posición contraria. El caso de Pastaza es diferente, ya que la zona rural depende de la cercanía de la zona urbana hacia el exterior del cantón y de sus contactos comerciales, es decir, existe mayor sinergia a nivel productivo, sin que una zona se aproveche de la otra.

En Cayambe y Naranjal, la riqueza local se concentra en pocas manos, lo que resulta más evidente en el caso de este último cantón. Ambos son ricos en recursos naturales pero con presiones físicas, en las que Cayambe ha visto agravada su situación de satisfacer las necesidades en la zona urbana por la atracción poblacional que genera la actividad florícola. Otros factores internos importantes son los modos de desarrollo y organización de los actores locales, que serán discutidos más adelante.

## ACTORES LOCALES Y DESARROLLO LOCAL *DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN*

Los actores clave identificados fueron representantes del gobierno local, la sociedad civil<sup>11</sup> y el ámbito productivo. En Cayambe, los primeros asumen la posición de portavoces de los intereses de los ciudadanos del cantón, tanto rurales como urbanos. Se denota cierta tendencia a mejorar la situación de la zona rural, debido a que estos últimos gobernantes fueron electos gracias al fuerte apoyo desde las zonas rurales, donde reside una gran parte del movimiento indígena del país. En Naranjal y Pastaza, los actores identificados fueron empresarios<sup>12</sup>, miembros activos de la sociedad civil<sup>13</sup>, políticos y funcionarios de carrera del gobierno local.

En los tres cantones, se observan visiones muy diferentes y en algunos aspectos discrepantes entre los actores pertenecientes a la esfera política y aquellos que provienen de la esfera civil y de base social. Es también importante observar que existen percepciones distintas, tanto a nivel urbano-rural como entre regiones, sobre temas políticos como la descentralización, temas sociales como la participación ciudadana, y temas económico-sociales en los que se incluirían, según la visión de los actores, aquellos relacionados con la pobreza y la inequidad.

Los actores locales, como principales creadores de la sociedad local y generadores de cambios estructurales (tal como lo concibe Arocena), en los casos estudiados y en los temas identificados como prioritarios para el desarrollo local, son protagonistas pero en diferente grado y actitud (pasiva o activa), dependiendo de su origen (urbano o

---

11 Debido a que la sociedad local es un conglomerado heterogéneo de posiciones e intereses diversos, en Cayambe se identificaron los siguientes actores para representarla: la principal ONG, que lleva más de diez años trabajando en Cayambe con proyectos productivos, educativos, de salud y recreación; el Comité de Gestión del cantón, que es el ente encargado de vigilar y rendir cuentas sobre las actividades del gobierno local en función de las resoluciones tomadas por los pobladores en el espacio social conocido como Asamblea Cantonal; grupos étnicos como el pueblo Kayambi, que es el mayor grupo indígena del cantón y cuya confederación atraviesa fronteras, ya que no sólo se ubica en Cayambe, sino en parte de otras provincias como Napo e Ibarra, al norte del país; y representantes de las juntas parroquiales del cantón. Fueron entrevistadas siete personas, tres de las cuales forman parte del gobierno local, ya sea como funcionarios de carrera o políticos, y cuatro son miembros de la sociedad local en general.

12 En Naranjal se entrevistó al gremio de bananeros porque juega un rol protagónico en la dinámica económica y social del cantón. En Pastaza fue la cámara de comercio la que brindó la perspectiva económica-productiva.

13 Director de la Fundación Desarrollo Múltiple de Naranjal, un miembro más de la sociedad local que sobresale por su conocimiento de la realidad local, jóvenes emprendedores comprometidos con causas sociales y políticas para concretar la idea de desarrollo del cantón.



rural) y de la región en particular. Esta situación refuerza la idea de que la sociedad local no es en absoluto un conglomerado homogéneo con idénticos intereses y objetivos.

La red social de Cayambe es más sólida que en los otros cantones, debido a la cultura indígena de mantener vínculos productivos y sociales entre sí y buscar alianzas con otros actores. En el nivel del gobierno local, se evidencian varias iniciativas para consensuar con la población en temas de planificación, como los presupuestos participativos y la asamblea cantonal que año a año (desde 2000) espera conocer las demandas de la población. Las autoridades locales tienen cierto optimismo depositado en la descentralización, por la oportunidad que brinda para gobernar desde niveles inferiores y no esperar las decisiones del estado central en temas como servicios públicos, producción, ambiente, educación y salud. Como lo señalan los funcionarios del gobierno local de turno, la descentralización es positiva “en la medida en que los municipios han sido los que han dado soluciones a la mayoría de problemas, de varias características. Son más prácticos en el sentido de que conocen mejor su cantón. Son creadores de tributos y generadores de obras a partir de ellos” (Eduardo Morán, Director de Planificación del municipio de Cayambe). A nivel rural, el optimismo no sólo se basa en la descentralización, sino en la participación ciudadana, que es la que puede plantear las diferentes necesidades entre las zonas urbanas y rurales. Según un actor político de esta zona:

La gente debe entender lo que tenemos, debe respetar lo que tiene y respetarse entre todos. No sólo uno debe representar a la población, la gente tiene que luchar por sus propios derechos. La gente tiene que participar en todas las decisiones. Si Cayambe no se apropia de sus riquezas, no se logra nada. Es importante, sí, que se respeten las diferencias, lo distintos que somos, pero siempre con respeto a la diversidad, y así decidir. También respetar la diversidad de clases. Hay que trabajar en comunidad.

Una de las razones para esta mayor confianza en los procesos participativos es la histórica actitud de acción comunal por parte de los indígenas serranos, algo que no se observa en las poblaciones de la Costa.

Si bien el cantón Cayambe, a nivel político, denota una integridad en sus modos de desarrollo por tener un proyecto político claro, así como un lineamiento de provisión de servicios básicos para ambas áreas, la tensión política es también un factor limitante de esta integridad. Tal como ocurre con la política en el país, en Cayambe también existen rivalidades relacionadas con el acceso al poder. Un actor político rural afirma que la relación con el alcalde no es buena, debido a

la poca importancia que este otorga a los dirigentes rurales, mientras que la relación mejora con los representantes del gobierno provincial. Dicha situación se explica por la superposición de funciones entre municipios y concejos provinciales, donde la ley no establece claramente las circunscripciones territoriales del servicio de ambos.

En Naranjal, los actores políticos consideran que el proceso de descentralización ha beneficiado al cantón más poblado de la provincia, Guayaquil, dejando de lado a Naranjal, que fue concebido como un cantón eminentemente rural. A diferencia de Cayambe, en Naranjal no hay buenas relaciones políticas con el gobierno provincial, lo que hace que la zona rural del cantón no sea servida por el concejo provincial y que las desigualdades urbano-rurales sean menores en relación con el caso anterior. La sociedad civil, por otro lado, piensa que la descentralización podría ser útil para la participación ciudadana siempre y cuando los actores políticos cedan espacios para estos debates a nivel de bases sociales, y a nivel de la población se entienda claramente de qué se trata este proceso.

En Pastaza, el proceso de descentralización se ve como un reto en un territorio que no sólo lidia con problemas urbanos y rurales, sino también con diferentes lógicas económicas y sociales por parte de los indígenas que habitan gran parte del cantón. Para los actores colonos de las áreas rurales, el municipio, en cuanto al proceso de descentralización, debería concentrar sus esfuerzos en la zona urbana y dejar que el concejo provincial se ocupara de las zonas rurales:

El municipio trabaja sólo en la ciudad y, si no hace bien las cosas, enseguida lo critican. Entonces, deberían meter mano las direcciones departamentales, así como debería aumentarse el presupuesto del municipio, para poder encargarse de todas las necesidades. Hay cosas que hace el concejo provincial [para actividades deportivas] aunque no les compete como ordenanza, porque ellos tienen menos cargas y más recursos, porque las comunidades [rurales] no exigen mucho. Sí se debe descentralizar la carga municipal, para que se dedique sólo a lo urbano y el concejo provincial a las parroquias [rurales] (Representante de la sociedad civil de parroquias rurales del cantón Pastaza).

Por otro lado, en Pastaza, donde se combinan varias culturas y población de distinto origen, la actitud hacia la participación depende del grupo social. Por ejemplo, los actores políticos asumen como dada la participación entre las comunidades indígenas pero, cuando se acercan a la ciudad, prefieren realizar la planificación territorial desde una

perspectiva tecnocrática. Entre los actores étnicos, se percibe que las relaciones entre municipio y grupos indígenas son limitadas:

Los problemas son casi todos por política, los indígenas sí plantean unas relaciones duraderas, pero no hay proceso participativo; las instituciones participan solas. Las obras del municipio, cuando las hacen, son todas de carácter clientelar. Nosotros luchamos para que nuestros planes ingresen al Concejo Provincial y aspiramos a relaciones permanentes para resolver de forma equitativa la situación entre la zona urbana y la zona rural (Representante de grupos indígenas del cantón Pastaza).

### ***POBREZA Y DESIGUALDAD LOCALES***

En Cayambe, la mayor autoridad local se rehúsa a creer en las cifras de pobreza en su cantón extraídas del último censo poblacional, afirmando que en los últimos dos años se ha brindado mucha atención tanto a las zonas urbanas como rurales. Sin embargo, se observa que sí ha existido preferencia por una zona, la rural, por encontrarse en condiciones de retraso, lo que se enmarca en el plan del presente gobierno local de satisfacer las necesidades de acceso a servicios públicos en las zonas carentes. Esta perspectiva es respaldada por el voto popular, que ha elegido a las mismas autoridades en períodos consecutivos. Por otro lado, el censo tuvo lugar en el año 2001 y el presente estudio, entre 2003 y 2004. Lo que queda claro es que los ingresos per cápita son diferenciados entre zonas, como se vio anteriormente, pero esto constituye sólo una variable de la pobreza.

En Naranjal, el actor político justifica la escasez de servicios básicos en zonas rurales por los recursos escasos que priorizan el componente político, es decir, se proporcionan servicios a las zonas que reflejan una mayor población de votantes: un simple razonamiento político clientelar. La atención a las zonas urbanas en detrimento de las rurales también ocurre por motivos estéticos y de promoción local, ya que “hay barrios que son atendidos de mejor manera, y son los que están en el centro de la población que es la cara bonita de la ciudad. Pero los cinturones, la periferia, otros sectores suburbanos son atendidos porque también hay gente rica en medio de sectores pobres” (Representante del Concejo Cantonal de Naranjal).

Los actores políticos de Pastaza alegan que la presente desigualdad socioterritorial se debe principalmente a las diferentes dinámicas socioeconómicas que se dan en el territorio, donde los indígenas no necesariamente operan con la misma lógica de la ciudad o los colonos del cantón. Otro factor importante es la distancia, ya que el cantón es uno de los más grandes del país y no cuenta con una infraestructura

vial apropiada para tener un apto acceso a zonas rurales-indígenas. Sin embargo, el factor más relevante y poco estudiado es la diferente concepción de pobreza que tienen los indígenas. Los mestizos consideran que parte de su bienestar es la posesión y acumulación de bienes materiales, pero para los indígenas la parte fundamental de su bienestar es mantener las relaciones de solidaridad y el trabajo comunitario, alejando el individualismo que trae consigo la pobreza. Por ejemplo, la actividad petrolera los divide y genera conflicto entre ellos, provocando su empobrecimiento.

Resulta evidente que la percepción sobre pobreza y desigualdad difiere entre actores políticos y los provenientes de la sociedad civil. Los actores socioeconómicos de Cayambe acusan directamente a las políticas centrales de la mayor carencia de servicios en las zonas rurales, pero reclaman la falta de movilización de recursos por parte del gobierno local, lo cual evidencia desconocimiento o falta de comunicación entre comunidad y municipio. En Naranjal, la percepción general es la existencia de corrupción y por ello la diferencia entre zonas urbanas y rurales. Se observa cierta tensión entre estos actores y los políticos, lo cual vuelve muy complicada la consecución exitosa y transparente de procesos como descentralización, participación y empoderamiento ciudadano. En Pastaza, la población es muy pasiva pese a contar con algunos participantes muy comprometidos pero en actividades no muy relacionadas con infraestructura básica o toma de decisiones a nivel político y económico. En este cantón, se observa que la dicotomía indígena-colona y urbana es muy fuerte, por lo que se cree que “la comunicación entre los pueblos es básica y se ve dificultada por la falta de vías o carreteras en óptimas condiciones, porque los costos de construcción son muy altos en estas tierras, por la condición del suelo. Hay muchos lugares que son prácticamente inaccesibles, y a otros se tarda un día, o un día y medio de viaje para llegar” (Actor de la sociedad civil).

### ***MODOS DE DESARROLLO LOCAL***

Siguiendo a Arocena, ninguno de los cantones estudiados presenta un modo de desarrollo integral, por la existencia de desigualdades socio-territoriales en variables relacionadas con la pobreza por necesidades básicas insatisfechas. Sin embargo, Cayambe tiende hacia esta integración, debido a la voluntad política de abrir espacios para la participación ciudadana y servir a las zonas carentes, pero no se vislumbran iniciativas de ceder poder al nivel de la toma de decisiones. Por otro lado, Naranjal se caracteriza más por un desarrollo desarticulado dual, ya que la esfera económica, basada principalmente en la producción bananera, está desconectada de los acontecimientos y de la pobreza social del cantón, tanto a nivel urbano como rural. En otras palabras,

sin bien existe una fuerte desigualdad social, es aún más evidente la dicotomía entre actividad productiva y realidad social local. La economía se concentra en la exportación, dejando de lado las condiciones de infraestructura básica, educación y salud en el cantón. Los actores locales económicos se interesan más por sus negocios privados que por el bienestar de la localidad. En el caso de Pastaza, el modo de desarrollo local es disperso, dadas las condiciones geográficas propias del cantón, que lo dividen no sólo en zonas urbanas y rurales sino en mestizos, indígenas y colonos.

Observando la variable de capacidad de respuesta diferenciada según el entorno, Cayambe sigue en un proceso de construcción de estas respuestas, pero resultan más fáciles entre actores políticos y económicos que dentro de los mismos políticos urbanos y rurales, por la falta de credibilidad a nivel político. En Naranjal, las respuestas continúan a nivel del discurso político, mientras los actores civiles no conocen en profundidad los beneficios de un desarrollo local integral. El caso de Pastaza es similar en cuanto a la respuesta diferenciada, pero el discurso político se encuentra aún en menor grado que en el caso anterior. En otras palabras, Pastaza presenta un discurso político sobre la necesidad de mejorar las condiciones de la población y las desigualdades socioterritoriales, pero también se concentra sólo en la provisión de servicios básicos en la zona urbana por la facilidad de acceso.

En cuanto a los factores internos y externos, las autoridades locales de Cayambe, que es un pequeño cantón, tienen muy poca influencia en las políticas nacionales, que dependen de las relaciones personales entre autoridades. Para los actores de la sociedad civil vinculados con actividades productivas como ONG trabajando en la mejora de las condiciones del campo y la agricultura en Cayambe, el “gobierno [central] es muy impositivo. Y además, las imposiciones son a nivel del Banco Mundial. Lo que dice el Banco Mundial, eso es lo que se hace” (Casa Campesina de Cayambe). La cita anterior permite observar la influencia externa de organismos internacionales dentro de las políticas nacionales, que afecta a uno de los cantones agrícolas más productivos del país, sin que su naturaleza de cantón agrícola por excelencia cambie las propuestas nacionales respecto de este sector.

Para ciertos actores de la sociedad civil de Naranjal, la influencia del cantón en políticas nacionales es un factor endógeno, ya que depende de la población local (del cantón) por su conformismo, es decir, conformarse con el (poco) progreso del cantón sin interesarse en incidir sobre este. En otras palabras, no sólo es cuestión de las autoridades nacionales y locales; la población local también juega un rol importante en esta influencia mediante la acción colectiva y su organización, que en el caso de Naranjal aún no está completamente definida. En Pastaza

se tiene poca esperanza de influencia desde el cantón hacia fuera. Esta situación se basa en cuestiones administrativas y políticas, porque suele creerse que la influencia se produce por el tamaño e importancia de una localidad en particular. Así es como lo ve uno de los actores del sector privado de El Puyo: “Todo marcha en cantidad de población, y aquí somos 60 mil habitantes en provincia. Eso es poco para influenciar”.

En conclusión, el desarrollo del cantón Cayambe se encamina hacia la integración, tanto internamente como hacia lo nacional y global, debido al esfuerzo por articular varias dimensiones (política, económica, social y hasta ambiental) en la producción local y en las relaciones entre los actores. La capacidad de los varios actores para responder a esta integración también es muy relevante en Cayambe porque, si bien confluyen distintas culturas y formas de vida, la cabeza del gobierno local ha buscado la manera de formar asociaciones (ya sean formales o informales) con grupos de la sociedad local.

El caso de Naranjal es diferente; aunque se trata un cantón que también basa su riqueza local en las zonas rurales como Cayambe, el modo de desarrollo se ve desarticulado en dos polos. El polo económico de Naranjal, caracterizado por la producción agropecuaria, es dinámico y tiene a la exportación como uno de los principales fines. Sin embargo, esta producción genera solamente empleo para unos pocos habitantes sin mayores niveles de educación y que reciben bajas remuneraciones. Debido a que se trata de una actividad de exportación, los mayores retornos se obtienen en la zona urbana, por estar ubicadas allí las oficinas de exportación y de puertos. Por otro lado, la parte social está desorganizada, y los intereses políticos no logran converger con los sociales.

Pastaza sigue siendo un cantón donde el desarrollo local es disperso, sin una riqueza local claramente definida y autosustentable y con una sociedad local apartada de procesos de participación. La fuerte barrera entre lo indígena y la ciudad, más zonas colonas, provoca que se dificulte la focalización de políticas de desarrollo más allá de la modesta satisfacción de necesidades básicas. Así, las fuentes de empleo son pocas y no bien remuneradas, y las condiciones de vida reflejan la carencia de bienes físicos y sociales como ausencia de motivaciones para participar en la generación de una conciencia local.

En cuanto a la “capacidad de respuesta diferenciada al entorno” que es la relación con lo nacional y global, Cayambe y Naranjal están construyendo puentes de enlace, encaminándose hacia una complejización de sus respuestas al entorno, pero en diferentes grados. Cayambe se encuentra más avanzado que Naranjal, debido a que la sociedad local viene de un largo proceso de concientización y empoderamiento ciudadano, y Naranjal comienza a advertir la necesidad de coordinar intereses y objetivos de las varias esferas (política, económica y social).

Sin embargo, la ambigua situación política del cantón hace pensar que las respuestas diferenciadas a nivel del discurso serán más fuertes que lo que sucede en la práctica, pero la motivación de la sociedad local constituye un importante elemento para alcanzar cambios estructurales dentro y fuera del cantón. Por otro lado, en Pastaza se observa una ausencia de referencias a la diferenciación de las respuestas, donde la sociedad local es extremadamente pasiva y concentrada en actividades productivas muy locales, sin miras a mercados nacionales o globales.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las desigualdades socioterritoriales, si bien son un fenómeno económico y social, también tienen un fuerte componente político, ya que son las autoridades locales las responsables de la provisión de infraestructura básica, tanto a nivel urbano como rural. Así, los gobiernos locales son quienes han puesto mayor atención a las zonas urbanas por motivos clientelares, promoción económica local o mayor peso político en futuras elecciones. Las zonas rurales y urbanas no deberían ser consideradas por separado en el contexto ecuatoriano, ya que conjugan la demanda y oferta en un mismo territorio, al contar con los recursos para producir y, en cierta medida, aquellos para consumir. Sin embargo, por cuestiones culturales, territorios como Cayambe han podido superar, hasta cierto nivel, este clientelismo, mediante un proyecto político claro, aunque aún no totalmente democratizado.

El tema del tamaño del cantón es importante para analizar las relaciones entre zonas urbanas y rurales porque, en el caso ecuatoriano, mientras más pequeño es un cantón, más extensión rural y por ende población rural se encuentra. Entonces, la relación entre la ciudad y el campo cobra mayor relevancia al ser el campo la base de la riqueza local, ya sea por sus actividades, como fuente de empleo, o por las condiciones socioculturales de la población. Sin embargo, la estructura sociopolítica del país se escapa de ver esta relación y continúa otorgando mayor peso a la ciudad que al campo; es así como las desigualdades socioterritoriales se refuerzan. Si bien es cierto que las condiciones de vida de las zonas rurales difieren de las urbanas por contar con necesidades distintas, las oportunidades para acceder a la satisfacción de necesidades básicas como agua potable, educación, salud y empleo deberían ser las mismas, por un enfoque de derechos.

En Ecuador y América Latina, las zonas rurales representan un bien físico que constituye la base de la riqueza de los países, pero considerarlas sólo como un bien deja de lado importantes componentes como las necesidades de la población que allí radica, sus diferentes culturas y formas de relacionamiento. Es importante recalcar que las desigualdades socioterritoriales incorporan fuertemente elementos po-

líticos. La cuestión técnica y social de la pobreza y las desigualdades debe ser atacada desde sus raíces, que, entre otras, son políticas, tanto en aspectos normativos como de creación de espacios para involucrar actores en programas de desarrollo local.

El estudio de desigualdades socioterritoriales en Ecuador aún es incipiente, por lo que gran parte del presente estudio fue descriptivo, pero deja abierta la posibilidad de profundizar la investigación de temas como la institucionalidad formal o informal de componentes políticos –como clientelismo, corrupción, participación ciudadana– y económicos –como producción con valores agregados– para descifrar la causa real de la desigualdad entre zona urbana y rural, que aparentemente se basa en cuestiones políticas.

De todas maneras, se pudo observar que la desigualdad socio-territorial es un fenómeno interno de la sociedad local, que da más importancia a una zona u otra por diversos motivos, que en los casos estudiados fueron la ilusión de contar con más votantes si se atiende la zona más poblada, que resulta ser la urbana. Pero se debe conocer el hecho de tener más habitantes en estas zonas, tomando en cuenta que son cantones con características rurales por sus actividades económicas.

Como recomendación para una futura investigación puede decirse que, así como es necesario mantener estadísticas y estudios de reducción de la pobreza desagregados a nivel urbano-rural, se debería contar con esta desagregación por género y edad, para no perder de vista estas variables que son determinantes de las dinámicas locales.

Finalmente, las recomendaciones para propiciar un desarrollo local más equitativo entre zonas urbanas y rurales implican contar con un marco institucional claro, que no existe con la actual ley de descentralización. Adicionalmente, debe haber voluntad política, tanto a nivel local como nacional, de abrir espacios democráticos para la toma de decisiones a otros niveles fuera de la esfera propiamente política. Esta construcción de espacios no depende de un solo actor, sino de todos los que constituyen la localidad para alcanzar un desarrollo integral. Los cantones estudiados presentan un alto nivel de iniciativa ciudadana para contrarrestar los problemas de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, pero siempre se requiere que todos los sectores de la localidad, es decir, políticos, económicos y sociales, así como organismos externos, tengan en mente un mismo proyecto político de desarrollo para que no existan situaciones de superposición de actividades.

Otro importante elemento es la adecuada comunicación entre todos los actores para acceder a la integración que describe Arocena en sus modos de desarrollo, pero se trata de un proceso largo que requiere del entendimiento por parte de todos los actores acerca de los debates políticos y necesidades económicas y sociales. Para lograr un desarrollo



local integral, con sus elementos nacionales y globales, es necesario contar con las adecuadas instituciones y mecanismos para acceder a la información que genere la capacidad para asumir las nuevas funciones que los procesos de descentralización ofrecen.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovoy, R. y Sachs, I. 1966 "Nouvelles configurations villes campagnes", II Conferencia Internacional sobre los Asentamientos Humanos, Habitat II-FAO, Roma, mimeo.
- ALOP-CLAEH-Programa Alianzas Estratégicas para el Desarrollo Local en América Latina 2002 *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias* (Montevideo: ALOP-CLAEH).
- Amin, A. y Thrift, N. (eds.) 1994 *Globalization, institutions, and regional development in Europe* (Oxford: Oxford University Press).
- Arocena, J. 1995 *El desarrollo local, un desafío contemporáneo* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Banco Central del Ecuador 2003 *Boletines estadísticos* (Quito).
- Barrera, A. et al. 1998 *Participación, descentralización y gestión municipal. Elementos para una reforma democrática* (Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD).
- Barrientos, Mónica 2002 "Ecuador: los sectores productivos en el 2002" en <[www.ibce.org.bo/documentos/ecusecto.htm](http://www.ibce.org.bo/documentos/ecusecto.htm)> acceso julio de 2003.
- Blakely, E.J. 1989 "The meaning of local economic development" en *Planning local economic development. Theory and practice* (Londres: Newbury Park/Sage).
- Boisier, Sergio 1990 *Territorio, estado y sociedad. Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile* (Santiago de Chile: CEAL-Pehuén).
- Boisier, Sergio 1998 "Post-scriptum sobre el desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales" en *Serie de Ensayos Documento 98/45* (Santiago de Chile: ILPES).
- Bolay, J.C. et al. 2003 *Interfase urbano-rural en el Ecuador: hacia un desarrollo territorial integrado* (Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD).
- Busch, Andreas 2000 "Unpacking the globalization debate: approaches, evidence and data" en Hay, C. y Marsh, D. (eds.) *Demystifying globalization* (Londres: MacMillan).

- Douglas Price, Jorge E. 1998 “Democracia, poder local y globalización ¿Es posible constituir poderes autónomos?” en Massolo, A. (comp.) *Municipio y desarrollo local* (Neuquén: EDUCO).
- Helmsing, A.H.J. 2001 *Partnerships, meso-institutions and learning. New local and regional economic development initiatives in Latin America* (La Haya: Institute of Social Studies).
- Hilhorst, J.G.M. 1996 *Local/regional development and industrialization* (La Haya: Institute of Social Studies).
- Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social* 1997 (Quito: Registro Oficial N° 169).
- Ley Orgánica de Régimen Municipal* 2003 (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones).
- Massiah, Gustave y Tribillon, Jean François 1993 *Ciudades en desarrollo* (Madrid: Siglo XXI).
- Nijenhuis, Gery 2002 *Decentralisation and popular participation in Bolivia. The link between local governance and local development* (Utrecht: Nederlandse Geografische Studies).
- Pacione, Michael 1997 “Local exchange trading system as a response to the globalisation of capitalism” en *Urban Studies* (Londres: Carfax) Vol. 34, N° 8.
- Robertson, Roland 1995 “Glocalization: time-space and homogeneity-heterogeneity” en Featherstone, Mike; Lash, Scott y Robertson, Roland (comps.) *Global modernities* (Londres: Sage).
- SIISE-Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador 2001 (Quito) Versión 3.5.
- Ströbele-Gregor, Juliana 1999 “Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia” en Hengstenberg, Peter et al. (eds.) *Sociedad civil en América Latina. Representación de intereses y gobernabilidad* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Tacoli, Cecilia 1998 “Bridging the divide: rural urban interactions and livelihood strategies” en <[www.iied.org/sarl/gatekeepers/gk\\_backissues/41\\_80.html](http://www.iied.org/sarl/gatekeepers/gk_backissues/41_80.html)>.



Gabriela Canedo Vásquez\*

## UNA CONQUISTA INDÍGENA RECONOCIMIENTO DE MUNICIPIOS POR “USOS Y COSTUMBRES” EN OAXACA (MÉXICO)

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es fruto de una investigación sobre el reconocimiento de los “usos y costumbres” como forma de organización política municipal en el estado de Oaxaca, México. Este reconocimiento es un avance significativo en el respeto a los derechos indígenas, cuyo logro conlleva una mayor democratización del país.

Sostenemos a lo largo del texto que las formas de organización estatales, o derivadas desde el estado, no son las únicas que funcionan; por el contrario, existen formas de organización tradicionalmente practicadas, como es el caso de los municipios por “usos y costumbres”, que responden a formas culturales propias. Es así que en el estado de Oaxaca, de los 517 municipios, 418 se rigen por “usos y costumbres”.

Un aspecto central del trabajo consiste en conocer las prácticas de los “usos y costumbres” en la organización política; es decir, en qué consisten y se plasman, cómo se los realiza y qué implican. Asimismo, otro de los ejes fundamentales de la investigación fue explorar las concepciones y razones que los propios actores tienen

\* Socióloga, Universidad Mayor de San Simón (UMSS), Bolivia. Magíster en Antropología Social en el CIESAS-DF.

de los “usos y costumbres”. El tercer aspecto central fue describir y analizar los alcances del reconocimiento de los “usos y costumbres” en Oaxaca.

Sostenemos que la persistencia y práctica de los “usos y costumbres” en la comunidad y municipio de Guelatao de Juárez asegura y garantiza la reproducción de la comunidad y de la cotidianeidad frente a elementos externos como la modernización, el sistema de partidos, entre otros, que amenazan con la desaparición de prácticas tradicionales en la organización política. A la vez, el tema será abordado desde el punto de vista de la relación de los pueblos indios<sup>1</sup> y el estado, caracterizada por ser asimétrica y de subordinación de los pueblos indígenas a este último, que sin embargo ha permitido espacios de identidad, cultura y gobierno<sup>2</sup>.

Metodológicamente, la investigación se desarrolló en México, en la Sierra Norte del estado de Oaxaca y específicamente en el municipio de Guelatao de Juárez, y comprendió entrevistas con los diferentes actores involucrados en el proceso de reconocimiento de los “usos y costumbres”. Por otro lado, se aplicó el método etnográfico-antropológico, que consistió en permanecer en un municipio para comprender el funcionamiento de la forma de organización por “usos y costumbres”, las percepciones de los diferentes actores del municipio (intelectuales indígenas, autoridades, ciudadanos y jóvenes), así como los alcances del reconocimiento.

El primer acápite estará compuesto por el planteo de los antecedentes de la temática sobre los “usos y costumbres”; se abordarán los lineamientos conceptuales que constituyen el marco desde el que se leyó la problemática, a saber: “usos y costumbres” y etnicidad. Asimismo, presentaremos el recorrido histórico de las relaciones entabladas entre los estados-nación y los pueblos indígenas. También plantearemos el proceso de reivindicación y reconocimiento de los “usos y costumbres”. En el segundo acápite describiremos el municipio de Guelatao, el sistema de cargos –elemento esencial para entender los “usos y costumbres”– y desarrollaremos los cuatro principios recto-

---

1 Según Romero Frizzi (1996: 33), el concepto “pueblo indio” es reconocido por el derecho jurídico internacional e implica territorio, lengua, historia, conocimientos y lugares sagrados. Los pueblos indios utilizan este término en la lucha por la reivindicación de sus “derechos humanos” y en sus movimientos de autodeterminación.

2 La relación entre los pueblos indígenas y el estado nacional ha sido de continua subordinación de los pueblos indígenas al estado-nación. Su discriminación y marginalización fueron generalmente el resultado, según Stavenhagen (1991), de la colonización y el colonialismo. En el marco de los países políticamente independientes, la situación de los pueblos indígenas y tribales puede ser descrita en términos de *colonialismo interno*.

res del mismo. Con estos puntos expuestos retomaremos en el tercer acápite las distintas concepciones que los diferentes actores tienen de los “usos y costumbres”. Finalmente, el cuarto acápite versará sobre los alcances del reconocimiento de los “usos y costumbres” como un paso hacia la autonomía. Para concluir presentaremos nuestras consideraciones finales.

## ANTECEDENTES

En los últimos años, México ha sufrido una serie de transformaciones en temática indígena. En 1992, se reconoció como país multicultural. Dentro de él, Oaxaca es el estado pionero en materia indígena, pues también su constitución local otorga reconocimiento a los grupos indígenas. En 1995 se da el reconocimiento de los “usos y costumbres” en la organización política de los municipios. En 1998 se promulga la Ley de Derechos de los Pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca.

La demanda de los “usos y costumbres” significa que los municipios indígenas oaxaqueños se rijan por un sistema cultural propio, que implica primero la elección de las autoridades del municipio por medio de la asamblea, es decir, en forma directa, unánime y pública; segundo, que los candidatos que entran en el “nombramiento”, como suelen denominar a la elección, deben cubrir ciertos requisitos como el “prestigio” (tener buenos antecedentes de cumplimiento y responsabilidad en la comunidad), la “capacidad de servicio” y el seguimiento del escalafón<sup>3</sup>. En este sentido, nos encontramos ante una forma de organización sociopolítica consuetudinaria, que se rige por una lógica diferente a la político-partidista, puesto que esta última implica la elección a través del voto secreto y se constituye en una decisión de carácter individual. A la vez, suele suceder que los candidatos son promovidos más por prebendas e intereses individuales que por un servicio a la comunidad. Teniendo en cuenta este contexto, resulta interesante notar que en Oaxaca, como mencionáramos, 418 de los 570 municipios se rigen por la forma tradicional de organización política de “usos y costumbres”.

Para poder entender cómo se llega en Oaxaca a la reivindicación y reconocimiento de los “usos y costumbres” en la organización sociopolítica es necesario explicar conceptualmente en qué consisten los “usos y costumbres” y, seguidamente, efectuar un recorrido histórico de las relaciones conflictivas entre los pueblos indígenas de México y el estado-nación, lo cual puede ser leído en el marco

---

<sup>3</sup> El escalafón consiste en una serie de “cargos” por los que un ciudadano atraviesa a lo largo de su vida pública de servicio a la comunidad, al municipio.

de la *etnicidad*, concepto que nos ayudará a comprender el proceso de lucha de los pueblos indígenas para lograr el reconocimiento de formas consuetudinarias de organización. De la misma manera, presentaremos los antecedentes y el logro del reconocimiento de los “usos y costumbres”.

## LINEAMIENTOS CONCEPTUALES

### “USOS Y COSTUMBRES”

Los términos “usos y costumbres” en la teoría antropológica no son desglosados para su entendimiento. En la mayoría de los casos, se refieren a las costumbres de antaño que perduran hasta el día de hoy. De esta manera, en esta acepción estarían comprendidas la medicina tradicional, las fiestas, los ritos, etc. Sin embargo, para tratar el tema de la organización política retomaremos lo que señala el antropólogo Salomón Nahmad:

Los usos y costumbres son los modos de vida de la gente; es la forma de reproducción social que tienen los pueblos. Dentro de los modos de reproducción social, cultural, económica, hay una reproducción de la organización social política. Desde la etnografía, son las formas de autogobierno de manejo de esos sistemas de gobernabilidad (Entrevista personal).

Los “usos y costumbres” han sido abordados por el derecho jurídico, muchas veces de forma separada: los usos por un lado y la costumbre por otro. García Máynes sostiene que, para el surgimiento de las costumbres, es indispensable que a una práctica social más o menos constante se halle unida la convicción de que dicha práctica es obligatoria: “La repetición de determinadas formas de comportamiento acaba por engendrar, en la conciencia de quienes la practican, la idea de que son obligatorias”. O, como señala el mismo autor, no basta con tipificar comportamientos contrastantes entre ambos sistemas normativos, ni mucho menos se trata de codificar la costumbre indígena; de hecho, la costumbre no puede ser codificada “porque ello supondría el conocimiento previo de cada uno de los casos susceptibles de regulación” (Valdivia Dounce, 1994: 25-32). De esta manera, la costumbre es asociada a la repetición y obligatoriedad; sin embargo, nosotros deseamos enfatizar y entender por “usos y costumbres” los modos propios de vida de la gente que pueden abarcar distintos ámbitos –político, económico, cultural. Y de ellos retomaremos el ámbito político, y concebiremos los “usos y costumbres” como la expresión de sistemas políticos propios.

En este mismo sentido, siguiendo a Bartolomé (1996: 180) podemos señalar que los ahora denominados “usos y costumbres” no son

sino la expresión de sistemas políticos propios, históricamente constituidos y tan legítimos como los estatales. Dichos sistemas políticos propios tienen al sistema de cargos y a la asamblea como elementos indispensables de su funcionamiento.

### **ETNICIDAD**

El concepto de etnicidad nos permitió comprender las relaciones conflictivas entabladas entre los pueblos indígenas y el estado-nación. Así, Reina (2000) y Stavenhagen (1992) sostienen que en la tendencia creciente a la etnicización de ciertos grupos sociales existe la demanda de una nueva relación entre sociedad y estado, por el tipo de relación que mantienen. El agotamiento del estado-nación vino por la presuposición de la existencia de una población monocultural y monoétnica.

Concretamente podemos afirmar que la etnicidad según Gros (2000: 118) es “la reivindicación política de una identidad particular de naturaleza étnica”. Figueroa (1994) la entiende como la conciencia étnica subjetiva, y esta a su vez es entendida como la posibilidad o imposibilidad de que los miembros de las categorías étnicas puedan realizar acciones comunes de acuerdo a proyectos definidos colectivamente y en base a elementos vinculados con su membresía étnica. De esta manera, las características étnicas de los grupos sociales son las respuestas culturales a desafíos presentados por determinadas relaciones sociales y económicas entre los pueblos y los grupos, como sostiene Stavenhagen (1992).

En síntesis, consideramos importante tomar en cuenta tres aspectos para abordar la etnicidad. Primero, que lo étnico es una forma de dominación fundamentada en lo cultural. Segundo, que esta forma de dominación se desarrolla en un determinado contexto estructural. Y tercero, que frente a esta dominación de carácter cultural el grupo étnico propone la reivindicación política de una identidad particular de carácter étnico.

Pretendemos adoptar una postura constructivista que recrea la identidad en el diálogo, en la interacción en la cual debe intervenir la “conciencia étnica”. Esta corriente permite caracterizar a la etnicidad como un proceso de construcción en la interacción con otros actores, con otros conceptos, contextualizar históricamente y tomar en cuenta estructuras políticas y económicas.

### **ANTECEDENTES DE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LOS PUEBLOS INDIOS DE MÉXICO**

A continuación describiremos y analizaremos, bajo la relación conflictiva que han entablado los grupos indígenas y el estado, el reconoci-



miento oficial de las formas de elección de autoridades según los “usos y costumbres” en los municipios de Oaxaca.

En la historia de México, se han negado los derechos específicos de colectividades consideradas inferiores e incapaces de manejar sus propios asuntos, específicamente de los indígenas, por el solo hecho de ser socioculturalmente diferentes de los grupos dominantes. Detrás de esta caracterización de las diferencias se encuentran los intereses del despojo de recursos, de la explotación de la mano de obra, el control ideológico y la dominación política. Díaz Polanco (1998: 10) sostiene que los diversos proyectos clasistas que se concretaron desde el primer contacto de los invasores europeos con los pueblos aborígenes de América supusieron la exclusión de cualquier posibilidad de autodeterminación para las etnias, colocadas así en situación subordinada.

Los pueblos indios habrían de ingresar al siglo XIX, la época del racionalismo, antesala de la modernidad, en una situación de absoluta desventaja. Con la independencia, se estableció la igualdad formal de todos los habitantes de la República, figura jurídica que nunca se correspondió con la realidad. Los sectores dominantes que emergieron del triunfo en la guerra de la independencia se dieron la tarea de construir la nación. Con ciertos matices entre conservadores y liberales, dentro del proyecto de nación que estos impulsaban no tenían lugar los indios; por el contrario, eran considerados como un obstáculo para el desarrollo y el proceso de construcción de la Nación (Sarmiento y Mejía, 1991).

En el estado de Oaxaca, la situación de los pueblos indígenas y la relación entablada con el estado no fueron muy diferentes al resto del país, como veremos a continuación.

### **DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN A LA REIVINDICACIÓN DE LOS “USOS Y COSTUMBRES” EN OAXACA**

Oaxaca es el estado con mayor población indígena de México y su territorio está dividido en el mayor número de unidades políticas y administrativas. Cuenta con 570 municipios, que representan el 23% de los existentes en el país.

Cristina Velásquez (1999; 2000) hace un buen recuento del proceso que ha sufrido el cabildo indígena –instancia organizativa instaurada por los españoles– para llegar a lo que ahora son los municipios en Oaxaca. Dicha autora reconoce que una de las particularidades de la institución municipal en Oaxaca es su distancia respecto de las disposiciones legales para la existencia o creación de un municipio. Según la Ley Orgánica Municipal, para formar un municipio se requiere contar con un mínimo de 15 mil habitantes

pero, en realidad, el 90% de los municipios oaxaqueños no alcanzan los 5 mil.

El siglo XIX, lejos de consolidar la institución municipal y permitir la reproducción agraria de las comunidades, trajo consigo el virtual desamparo jurídico y político para los pueblos indígenas que, en cierta medida, habían gozado hasta entonces de autonomía en materia de gobierno interior y territorio. Sin embargo, la respuesta en Oaxaca a este nuevo escenario fue particular, y de ella dependió que, paradójicamente, arribara al siglo XX con el mayor número de municipios del país (Velásquez, 2000: 34).

La legislación mexicana, desde principios del siglo XIX hasta comienzos de la década del noventa, no logró desarraigar la cultura política municipal indígena de los pueblos oaxaqueños. Por el contrario, el bagaje jurídico diferenciado siguió reproduciéndose en una dualidad en la que, por un lado, estaba su identidad y, por otro, una concepción propia de gobierno (Velásquez, 1999; 2000).

De la misma forma, los municipios de Oaxaca encontraron reconocimiento en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca de 1992, conforme a los principios del artículo 115<sup>4</sup> de la Constitución Federal (Velásquez, 2000; Recondo, 2001b).

La reforma electoral que dio entrada a los “usos y costumbres” en la legislación positiva tuvo varios antecedentes que la explican. En primer lugar, la legislación oaxaqueña había abierto el espacio para la formación de un marco jurídico plural en favor de los derechos de los pueblos indígenas. En segundo lugar, en 1994, la demanda de organizaciones indígenas, principalmente zapotecas y mixes, para que se les reconocieran derechos como pueblos –incluyendo el ejercicio pleno de sus “usos y costumbres” para el nombramiento de autoridades– adquirió relevancia en las consultas sobre derechos indígenas llevadas a cabo por el gobierno.

En la actualidad, el reconocimiento de los “usos y costumbres” debe ser considerado en el escenario fundamental de la demanda creciente del movimiento indígena para promover este reconocimiento jurídico dentro de las formas de elección de autoridades municipales, bajo el régimen de “usos y costumbres”. Especialmente, es necesario comprender su creciente importancia a raíz del reconocimiento internacional de derechos de los pueblos indígenas y de la rebelión zapatista de 1994, en Chiapas. Además, como señala Velásquez (2000), era justo

---

4 Este artículo afirma: “El Ayuntamiento designará a un comisario para cada uno de los organismos descentralizados que llegue a crear y establecer las normas para contar con una adecuada información sobre el funcionamiento de dichos organismos” (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos).

y necesario integrar al derecho electoral oaxaqueño las prácticas consuetudinarias, por la sencilla razón de que en Oaxaca son la regla y no la excepción.

### **PROCESO DE RECONOCIMIENTO DE LOS “USOS Y COSTUMBRES”**

En 1995 y 1997 se llevaron a cabo las dos reformas al código electoral oaxaqueño en materia de “usos y costumbres”, para dar reconocimiento jurídico a los municipios por “usos y costumbres” como instituciones legítimas para la renovación de los ayuntamientos.

En la demanda de este reconocimiento, jugaron un papel importante organizaciones indígenas, intelectuales, la iglesia y ONG. Al mismo tiempo, en Oaxaca, el reconocimiento de la práctica de los “usos y costumbres” en la elección de las autoridades ha sido considerado como cierto grado de autonomía. Lo que ha llevado a los pueblos indígenas a considerar la tenencia de autonomía “de hecho” y buscar una “de derecho” ha sido la existencia de formas de autogobierno expresadas en los sistemas de cargos político-religiosos y los mecanismos de toma de decisiones. En el caso oaxaqueño, en realidad, la autonomía más que un reclamo es una práctica histórica, a la que debe otorgársele una justa dimensión jurídica, previo entendimiento de lo que sus pueblos esperarían de ella y no solamente de la voluntad política del gobierno estatal y el nacional (Velásquez, 2000).

La institución municipal está estructurada a través de sistemas jerarquizados de servicio comunitario y, en el aspecto electoral, su particularidad reside en el hecho de que gran parte del procedimiento de nombramiento de autoridades se ha hecho sin la participación directa de los partidos políticos, como anteriormente se daba, aunque estos continúen estando presentes en el seno de las comunidades, principalmente el PRI<sup>5</sup>.

Hasta aquí hemos visto los antecedentes históricos de la relación que han mantenido los grupos indígenas con el estado-nación. Asimismo, hemos analizado el proceso de reconocimiento de los “usos y costumbres” en Oaxaca. A continuación, presentaremos el municipio de Guelatao y desarrollaremos el sistema de cargos como eje de los “usos y costumbres”, para luego abordar las distintas concepciones de los diferentes actores de Guelatao sobre la práctica de los “usos y costumbres”, así como sobre su reconocimiento.

---

<sup>5</sup> El PRI, con un sistema *sui generis* de *indirect rule*, se ha fundido, en el transcurso de la historia, dentro de las instituciones comunitarias formando parte de la costumbre en gran parte de las regiones del estado (Recondo, 2001b: 93-94).

## **GUELATAO, MUNICIPIO INDÍGENA DE “USOS Y COSTUMBRES”**

A 60 km de la ciudad de Oaxaca se encuentra el municipio de Guelatao de Juárez. Tiene una población de 754 habitantes, de los cuales 414 son hombres y 340, mujeres. Se trata de un municipio pequeño, que a la vez es una comunidad.

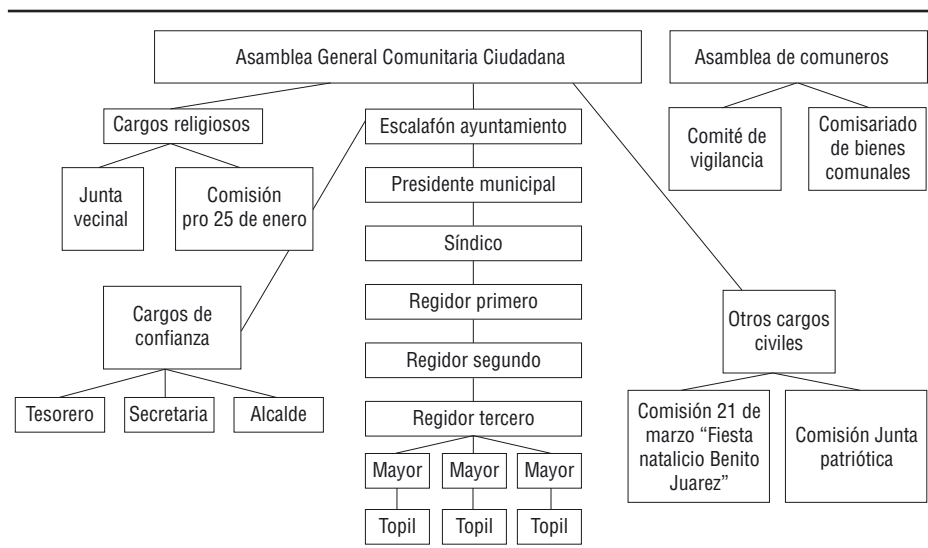
Por otro lado, los datos ofrecidos por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal muestran que, en 2000, el porcentaje de población indígena en el municipio era del 38,19%, es decir, 288 habitantes. De este total, el 63,88% tiene como lengua principal la zapoteca. En Guelatao existe una fuerte auto-adscripción indígena, a pesar de que la mayoría de la población no hable la lengua zapoteca. Muchos sostienen que es el origen lo que otorga la identidad indígena. Por el hecho de vivir en la Sierra Norte zapoteca, se considera indígena a toda la población. A pesar de contar con elementos urbanos, mantiene prácticas que le dan un rasgo propio, como la fiesta, el tequio (trabajo colectivo), los cargos, asambleas, que culturalmente la vuelven una comunidad de pertenencia, que brinda identidad a sus habitantes. Pese a que Guelatao se encuentra en la Sierra Norte zapoteca, podemos ver la peculiaridad que adquiere en la realización de la fiesta, el tequio, puesto que el ejercicio de estas prácticas, aunado a la identidad que reivindican y la historia con la que cuentan, la vuelven un lugar de pertenencia para sus habitantes.

Guelatao es una comunidad de “usos y costumbres”, conformada por un sistema de cargos, que se describirá a continuación.

### **EL SISTEMA DE CARGOS COMO EJE DE LOS “USOS Y COSTUMBRES” *ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL DE GUELATAO A TRAVÉS DEL SISTEMA DE CARGOS***

En términos generales, existen dos autoridades paralelas en Guelatao. Una, el presidente municipal, que encabeza el municipio. La segunda, el comisariado de Bienes Comunes, que es la cabeza de la comunidad agraria. La organización del municipio se basa en el sistema de cargos que contempla el escalafón del ayuntamiento, además de las comisiones y comités que se desempeñan para cumplir las distintas actividades que demanda la comunidad. Las funciones se cumplen por un año y medio, y formalmente son cargos gratuitos. El recorrido que los ciudadanos realizan por los cargos es una forma de reciprocidad con la comunidad. Al tratarse de una “carrera”, las personas que desempeñan los cargos –especialmente los de dirección– obtienen prestigio en la comunidad.

**Gráfico 1**  
Gobierno local de Guelatao



Fuente: Elaboración propia.

### **ASAMBLEA DE CIUDADANOS**

La asamblea de ciudadanos constituye la máxima instancia de decisión en Guelatao. Está compuesta por 136 ciudadanos registrados. Al año, se convoca por lo menos a ocho asambleas. A la asamblea debe asistir el jefe de hogar; en caso de que esto no sea posible, puede hacerlo otro miembro de la familia. En Guelatao, la mayoría de los asistentes son varones. La participación de la mujer en la asamblea puede darse cuando esta es viuda, madre soltera, separada o cuando el esposo no puede asistir.

### **CARGOS DEL AYUNTAMIENTO O ESCALAFÓN**

Cuando se habla de escalafón, se hace referencia a aquellos cargos que forman parte del ayuntamiento, es decir al cargo de presidente, síndico, regidores, mayores y topiles. El escalafón tiene connotación jerárquica porque los cargos que se cumplen o se hacen formalmente deberían recorrerse de forma ascendente. Se debe empezar por ser topil o auxiliar de policía; luego mayor, regidor tercero o de obras; regidor segundo o de educación, ecología, salud; regidor primero o de hacienda; síndico y presidente municipal (ver Gráfico 1). Todos estos cargos son “nombrados” –es decir, designados en asamblea– y deben ser desempeñados en forma gratuita.

Existen otros tres que, tangencialmente, se desarrollan como cargos de confianza para prestar servicio en el ayuntamiento y cuyas funciones resultan vitales en la cotidianidad: el alcalde, el tesorero/a, la secretaria.

Otros cargos de carácter religioso son la junta vecinal, la comisión pro 25 de enero (fiesta de San Pablo Guelatao), que se encargan del cuidado del templo y la preparación de la fiesta del santo patrono del pueblo.

Estas dos últimas son las únicas instancias religiosas del sistema de cargos. Consideramos que los cargos religiosos, si bien no se hallan separados del sistema civil, se encuentran supeditados a, y él por lo tanto, se convierten en cargos comunes como los otros. En este sentido, no son hegemónicos u ordenadores del conjunto del sistema de cargos.

El comité de salud, la comisión 21 de marzo y la comisión para las fiestas patrias son otros cargos civiles por los que los ciudadanos de Guelatao deben transitar.

Hasta aquí, hemos descrito el sistema de organización del municipio. Cabe mencionar que existe una autoridad paralela que también constituye parte del gobierno local; nos referimos al comisariado de bienes comunales (ver Gráfico 1), que tiene su asamblea respectiva. Esta instancia no posee muchas tareas dentro la comunidad, por la escasez de recursos naturales y porque la tierra es pequeña y comunal. Las tierras de propiedad comunal disponibles son sembradas por el comisariado y la cosecha es repartida entre todos, o se vende para obtener algún ingreso para el comisariado.

### **PRINCIPIOS RECTORES DEL SISTEMA DE CARGOS**

La obligatoriedad, el servicio, la reciprocidad y el prestigio son los cuatro principios rectores del sistema de cargos.

Las distintas prácticas que se van dando en la comunidad de Guelatao y se organizan alrededor del sistema de cargos tienen un telón de fondo, que es la obligatoriedad y la reciprocidad. La obligatoriedad, porque simplemente la gente afirma que el servicio a la comunidad no depende de “querer hacerlo”, sino de “tener que hacerlo”. En suma, todo esto se orienta a la reproducción de la comunidad, bajo los principios de la reciprocidad y la obligatoriedad.

Nadie puede decir “no lo hago”, más bien mucha gente puede decir “yo quiero” y a lo mejor no se lo dan; pero lo otro es más difícil: “no lo voy a hacer”, no, pues lo tienes que hacer porque es la costumbre de la comunidad. No es porque tú quieras, sino que lo tienes que hacer, ni modo (Entrevista a Aldo Gonzáles).

Veamos la reciprocidad como segundo elemento que se da entre los ciudadanos y la comunidad. Los habitantes de Guelatao sostienen que si uno cumple con los cargos, se puede contar con el apoyo de “la autoridad” y de la comunidad en cualquier momento de la vida. Por ejemplo, las cartas son una forma de reciprocidad, puesto que los ciudadanos solicitan constancias que están relacionadas generalmente con asuntos formales, para ser presentadas a instituciones educativas, laborales o públicas que requieren el aval de la autoridad para realizar algún trámite, brindar trabajo, o para acceder a becas de estudio que piden constancias de escasos recursos expedidas por el presidente municipal.

Para asuntos menos formales, los ciudadanos recurren a la autoridad, para que el ayuntamiento colabore en la realización de los compromisos sociales con el préstamo de sillas, vajilla, mesas, etc. De esta manera, advertimos que el cumplimiento de los cargos implica obligatoriedad, pero además reciprocidad, porque la comunidad a través de la presidencia municipal retribuye al ciudadano.

Los cargos son un servicio a la comunidad y, a cambio de él, la comunidad ofrece beneficios a los ciudadanos, como distintas facilidades que otorga la autoridad municipal en retribución.

Así, los habitantes de Guelatao son compensados con servicios como el agua o el alumbrado público, que no pagan. Por dicha razón, está mal visto que alguna persona no cumpla con el cargo y recurra a la autoridad a solicitar favores. Caso contrario, si no siente deseos de realizar el servicio –el cargo– de manera gratuita, es preferible que la persona abandone el pueblo<sup>6</sup>, o dejará de gozar de los beneficios. Además de ser onerosos, la prestación de servicios y el recorrido por el escalafón implican de cierta forma ausentarse de la casa familiar para cumplir con la comunidad; la familia se convierte en el sostén y apoyo para el jefe de familia que realiza el cargo.

Por eso mismo los cargos no son pedidos; si le tocó, lo tiene que hacer, pues vive en la comunidad y tiene beneficios de la comunidad: agua, leña, cosas que tenemos en conjunto. Así como tenemos beneficios, tenemos responsabilidades: los cargos, los tequios de la comunidad ya sea para hacer obras. Ahorita, el que está de presidente municipal es campesino, no tiene ningún sueldo y pues él “como Dios lo ayude” tiene que hacer el cargo y ahí es donde entra la familia, que lo apoye (Entrevista a Hortensia, ciudadana de Guelatao).

---

6 Julio de la Fuente (1994: 149) narra que en Yalalag la desobediencia a servir en un cargo de elección es incompatible con la residencia en el lugar, y el que no acepta un cargo prefiere desterrarse antes de que se lo expulse.

## CONCEPCIONES DE LOS ACTORES SOBRE LOS “USOS Y COSTUMBRES”

En el punto anterior hemos visto el sistema de cargos y el recorrido por este como elementos vertebrales de los “usos y costumbres”. A continuación examinaremos las distintas concepciones que tienen los diferentes actores sobre los “usos y costumbres”, puesto que nos interesa desentrañar qué es lo que piensan sobre los mismos a partir del reconocimiento que los “usos y costumbres” tuvieron en Oaxaca. Entrevistamos a intelectuales, autoridades, adultos, mujeres y jóvenes porque consideramos que estos constituyen los actores principales del municipio para el tema que nos compete.

### INTELECTUALES

Respecto a las concepciones sobre los “usos y costumbres”, la disconformidad con el término se encuentra en el ámbito intelectual, porque los intelectuales muestran su desacuerdo en usar tales términos.

Lo de “usos y costumbres” son términos que nos han impuesto desde afuera ¿no? Porque es algo que todos se acostumbraron a decir de manera automática para hablar de los cargos en la comunidad o de otras actividades que se realizan en las comunidades, pero si nos vamos un poquito más a fondo, son algo más que “usos y costumbres”. Son normas comunitarias. En algunos momentos se habló también de sistema normativo interno de la comunidad. Estas formas de organización [el sistema de cargos] hacen que la comunidad pueda sobrevivir de una mejor manera (Entrevista a Aldo González<sup>7</sup>).

De esta manera, González resalta que la expresión “usos y costumbres” ha sido tan difundida que ya se utiliza mecánicamente. Para él, dichos términos tendrían un trasfondo que implica la forma en la que se rige una comunidad.

Jaime Martínez Luna, intelectual indígena reconocido en la comunidad como en la academia, no está de acuerdo con la expresión “usos y costumbres” y propone el término “comunalidad”, al que define del siguiente modo:

Comportamiento resultado de la dinámica de las instancias reproductoras de nuestra organización ancestral y actual. Descansó en el trabajo, nunca en el discurso; es decir, el tra-

---

<sup>7</sup> Aldo González es zapoteco y actualmente trabaja en la Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez de Oaxaca (UNOSJO).



bajo para la decisión (la asamblea), el trabajo para la coordinación (el cargo en el ayuntamiento), el trabajo para la construcción (el tequio, trabajo colectivo) y el trabajo para el goce (la fiesta) [...] [La comunalidad] es lo que nos explica, es nuestra esencia, es nuestra manera de pensar; será en función de ella que logremos definir nuestro pensamiento o nuestro conocimiento en todas las áreas o temáticas que resulten necesarias desarrollar y difundir (Martínez Luna en Warman y Argueta, 1993: 160 y 163).

Siguiendo a Cohen (1989: 20), podemos entender que la “comunalidad”, entonces, se encuentra en la comunidad y no necesariamente es una uniformidad. La comunidad no reproduce ideas. Es una comunalidad de *formas* (maneras de comportamiento), cuyos contenidos (significados) pueden variar considerablemente entre sus miembros; es decir, no necesariamente todos se comportan y piensan de la misma manera. Y el reto y logro de la comunidad es contener esta variedad, de tal forma que su discrepancia inherente no perturbe la aparente coherencia que es expresada por sus límites. En este sentido, Martínez Luna opta por el concepto de “comunalidad” porque es cambiante, dinámico y abarcador frente al de “usos y costumbres”. Así, contrapone el concepto “comunalidad” al de “usos y costumbres”, pues los tequios, cargos y asambleas son característicos de una representatividad. En esto radica la comunalicracia, y no es como se lo llama en la actualidad de manera peyorativa, “usos y costumbres” (Martínez Luna, 2002: 14).

Por lo expuesto, puede inferirse que en el ámbito intelectual existe un rechazo a los términos “usos y costumbres”, tanto por la imposición que se hizo de ellos como porque no logran manifestar a cabalidad lo que quieren abarcar.

#### **AUTORIDADES Y CIUDADANOS**

Por su parte, autoridades y ciudadanos de Guelatao en general conciben a los “usos y costumbres” como las prácticas de antaño que se realizan tanto en Guelatao como en la Sierra Juárez, y que son ejercidas porque se trata de costumbres heredadas de los antepasados.

Los “usos y costumbres” es llevar a cabo lo que nos dejaron los ancestros. Son nuestros usos y nuestras costumbres de antaño, pues desde nuestros viejitos, ancestros, por ejemplo, nos dejaron el legado tan grande como es seguir los cargos (Entrevista al presidente del comisariado de vigilancia).

Este primer sentido de concebir los “usos y costumbres” como herencia de los antepasados y ancestros, como las enseñanzas heredadas y que deben ser conservadas, estaría dentro lo que Hobsbawm llama “la invención de la tradición”, a la que señala como un proceso de construcción de tradiciones y un conjunto de técnicas que crean rituales y reglas que procuran implicar automáticamente una continuidad con el pasado. Tal concepción podría permitirnos explicar los “usos y costumbres” como una “tradición inventada” o construida, porque implica un grupo de prácticas –normalmente gobernadas por reglas aceptadas, abierta o tácitamente, y de naturaleza simbólica o ritual– que buscan inculcar determinados valores o normas de comportamiento por medio de su repetición, lo cual implica continuidad con el pasado. En resumen, hay respuestas a nuevas situaciones que imponen su propio pasado por medio de una reiteración.

En este sentido, cuando se indaga en Guelatao sobre la razón de la práctica de los “usos y costumbres”, la recurrencia al pasado es infaltable, así como a la historia, ya que guardan y justifican la pervivencia de estos aunque sufran modificaciones. Todas las tradiciones inventadas, hasta donde les resulta posible, utilizan la historia como legitimadora de la acción y cimiento de la cohesión del grupo. En el sentido de que los ciudadanos de Guelatao se remiten a los ancestros, “inventar tradiciones”, como se asume aquí, es un proceso de formalización y ritualización, caracterizado por la referencia al pasado. Pero los “usos y costumbres” no sólo perviven por el aliento de la historia y los ancestros, sino que son producto de una determinada relación con el estado en el afán de constituirse en ámbitos propios de organización. Concretamente en Oaxaca, la lucha por la defensa de los derechos y formas de organización indígenas propias ha desembocado en el reconocimiento de los “usos y costumbres” como forma de organización política.

A través de la historia, vemos que los “usos y costumbres” han sido una amalgama desde la colonia. Y que, si bien es importante considerar esta trayectoria, entendemos que la explicación de la reproducción de los “usos y costumbres” radica en la utilidad de este sistema para el funcionamiento de la comunidad, y para perpetuar valores que los guelatenses todavía consideran importantes, como la solidaridad y la reciprocidad. Ahora, no podemos concebir que Guelatao se haya quedado como una comunidad inalterada, sino que los “usos y costumbres” se han flexibilizado; es decir, se los practica de otra manera, se ceden ciertos espacios como el religioso, se fortalecen los civiles. Sin embargo, pese a estas transformaciones, el fin es la reproducción de la comunidad.

Si bien entre los “usos y costumbres” se encuentran diferentes prácticas, como el tequio, la medicina tradicional y las fiestas, los elementos organizativos son principalmente los resaltados por

otros entrevistados. Los “usos y costumbres” son asociados a los cargos desempeñados y a la forma en que son elegidas las autoridades. Podríamos afirmar que su reconocimiento –en la Constitución de Oaxaca y en el Código Institucional de Procedimientos Políticos Electorales en Oaxaca (CIPPEO) como sistema de elección– ha influido para que se los identifique con las formas de elección de autoridades y de organización de la comunidad.

Aquí en la comunidad los “usos y costumbres” y en varias comunidades es el sistema de nombrar a las autoridades que nos representan. No participa ningún partido político porque nosotros tenemos nuestra propia forma de [...] elegir a las autoridades (Entrevista a ciudadana de Guelatao).

A la práctica de los “usos y costumbres”, los adultos contraponen la injerencia de los partidos políticos. Se puede observar que inmediatamente, al hacer referencia a los “usos y costumbres”, se produce una contraposición con el mecanismo de funcionamiento de los partidos políticos. Es decir, el sistema de elección por partidos recibe una connotación de desunión, de pugna de intereses. No es que el sistema de “usos y costumbres” en Guelatao carezca de pugnas y conflictos; sin embargo, los adultos consideran que se priorizan los intereses de la comunidad antes que las motivaciones personales.

## JÓVENES

Es entre los jóvenes que se encuentra mayor ambigüedad respecto de los “usos y costumbres”, porque en algunos existe la percepción de que los cargos gratuitos son una pérdida de tiempo, un tiempo que podría ser aprovechado para el beneficio individual. Además, los “servicios” les parecen muy “pesados” y onerosos.

Otros consideran a los “usos y costumbres” como síntoma de retraso, ante un anhelo de mayor urbanización. Contrariamente, para otros jóvenes, los “usos y costumbres” son las prácticas que aún existen en la comunidad. Afirman, por ejemplo, que “es seguir con la tradición que se lleva, no olvidarse de lo que hicieron nuestros antepasados. Como dice ‘usos y costumbres’, más bien lo entiendo como algo que ya pasó, que ya estaba y se tiene que seguir haciendo (Entrevista a U. Cruz, joven de Guelatao).

Podemos advertir que entre los jóvenes las concepciones de los “usos y costumbres” recogen elementos idénticos a los de los adultos, como la herencia que dejaron los antepasados y que se debe seguir practicando, y también elementos contrapuestos al considerar los cargos como “atrasados” y dispendiosos.

Respecto de la presencia de partidos políticos, los jóvenes, al igual que los adultos, consideran que desvirtuarían los “usos y costumbres”, así como también sería mellada la unión. Además, piensan que la organización a través de “usos y costumbres” quizás no sea la única forma de organización; sin embargo, es la única de la que tienen referente. A esto se suma la experiencia de un buen funcionamiento de la comunidad con este modo de organización. Perciben que el establecimiento de los “usos y costumbres” sirven para mantener un orden en la comunidad y evitar que cada quien actúe según su libre albedrío.

Entre las concepciones que los distintos actores tienen sobre los “usos y costumbres”, podemos decir que prima una tendencia de carácter esencialista. Así, en la explicación de la existencia y persistencia de los “usos y costumbres”, la mayoría de los ciudadanos se remite a concepciones de raza, ancestro, costumbre, raíces. Sin embargo, consideramos que la principal razón por la que siguen manteniendo los “usos y costumbres” –a pesar del costo que implica su modernización– es la reproducción de su forma organizativa, que hasta el momento les ha dado resultado y que rige la vida comunitaria.

En este sentido, el concepto de *habitus* de Bourdieu nos resulta de mucha utilidad para comprender la reproducción del sistema de “usos y costumbres”, como un campo construido por la acción intersubjetiva de todos los que participan en él, desde sus esquemas de percepción, apreciación y acción –que implican los modos de vida de los agentes, las referencias culturales– y en el que a la vez los agentes sociales determinan la situación que los determina. Es decir, el *habitus* contribuye a constituir el campo como un mundo significante, dotado de sentido y de valía. De esta manera, existen en el *habitus* principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones que pueden estar adaptadas a su fin sin suponer la búsqueda consciente de fines (Bourdieu y Wacquant, 1995; Bourdieu, 1991). Así, el principio generador de la práctica de los “usos y costumbres” se halla en la comunidad. El *habitus* reproduce la tradición –los “usos y costumbres”– pero no lo hace de manera mecánica<sup>8</sup> sino que la comunidad se moderniza, se seculariza y genera campos con el fin de mantener la comunidad y la tradición.

La práctica de los “usos y costumbres” sirve para que se conserve la unión, y los entrevistados consideran que hasta el momento han funcionado bien, debido a que Guelatao es un municipio pequeño. La perseverancia en ejercerlos tiene que ver con la concepción de unión como comunidad. “Pues, hasta ahorita, ha dado resultado este sistema de ‘usos y costumbres’ porque, la verdad, la comunidad es pequeña, me imagino que por eso” (Entrevista a ciudadana de Guelatao). Siguiendo nuevamen-

8 El *habitus* es perdurable, mas no inmutable (Bourdieu, 1991: 92).

te a Cohen (1989: 16), podríamos señalar que el referente principal de comunidad que tiene Guelatao es que sus miembros otorgan o pretenden otorgar un sentido similar a las cosas –la unidad, la reciprocidad, que dan los “usos y costumbres” a la comunidad– y piensan que este sentido debe ser distinto de los que se producen en otro lado, por ejemplo, en las ciudades, o en comunidades donde entró el sistema de partidos.

Una vez que hemos visto las distintas percepciones de los actores sobre el significado de los “usos y costumbres”, nos toca analizar los alcances que los habitantes señalan sobre el reconocimiento de este sistema, es decir, lo que rescatan como positivo de él.

### **ALCANCES DEL RECONOCIMIENTO DE LOS “USOS Y COSTUMBRES”**

En Guelatao, puede observarse que entre las mujeres y los jóvenes existe mayor desinformación sobre el proceso de reconocimiento de los “usos y costumbres” en el CIPPEO. Los hombres adultos afirman tener cierta información sobre este reconocimiento, sin precisar la instancia, es decir la ley o el Código en el que los “usos y costumbres” se hallan reconocidos. Empero, reclaman mayor atención de las dependencias y que dicho reconocimiento no sólo sea a nivel de la elección de las autoridades.

Por otra parte, tienen claro que con el reconocimiento ya no hay partidos que se inmiscuyan. Muchos entrevistados consideran un logro que los partidos políticos no tengan presencia, porque una vez más recalcan que estos traen peleas y divisiones.

Como antes intervenían los partidos, era un requisito inscribirse a un partido. Sí se logró que no intervengan los partidos en el medio rural. En otras comunidades se pelean al interior debido a la presencia de los partidos” (Entrevista a ciudadano de Guelatao).

Además de la no intervención de los partidos políticos, el proceso sigue llevándose de igual manera. El reconocimiento de los “usos y costumbres” radica precisamente en aceptar lo que ya existía, sin necesidad de seguir el régimen de partidos que en Oaxaca es la excepción, siendo el sistema consuetudinario el patrón que se sigue en la dirección de los municipios.

Los intelectuales indígenas son los que conocen y están enterados del reconocimiento. Sostienen que el beneficio que trajo el reconocimiento es la no injerencia de partidos políticos como el PRI en el registro de las autoridades electas<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Con anterioridad al reconocimiento de los usos y costumbres en el CIPPEO, es decir antes de 1995, las autoridades electas, siguiendo el procedimiento que acostumbra en asamblea, eran reconocidas como autoridades afiliadas al PRI. En este sentido, era re-

Por ende, uno de los alcances del reconocimiento de los “usos y costumbres” en la Constitución oaxaqueña y en el CIPPEO es la posibilidad de que las autoridades electas a través de este sistema puedan registrarse como municipio por “usos y costumbres”.

Coincidimos con Recondo (2001a) cuando afirma que el reconocimiento de los “usos y costumbres” representa la apertura de nuevos cauces de conciliación y negociación, por una parte, y por otra, una manera de abrir vías de la representación. Es decir, que la representación no se lleve a cabo sólo por medio de los partidos políticos. Y que dentro de esta representación se dan mecanismos internos de arbitraje, de conciliación que siguen funcionando.

Entre las repercusiones negativas o aspectos que quedan pendientes, se encuentra la dependencia económica de los municipios respecto del gobierno federal. Existe una imposición de reglamentos a seguir de los ramos 28 y 33, que son los fondos destinados a los municipios para desarrollo social. Estos recursos provienen del gobierno federal. Dichos ramos están destinados a infraestructura y funcionamiento municipal. De esta manera, si antiguamente para una comunidad o municipio era más importante su palacio municipal, su cancha, su iglesia o escuela, ahora pasan a serlo la adquisición de una camioneta o una computadora. Estos elementos podrían considerarse cambios en los valores al interior de la comunidad. De la misma manera, anteriormente el presidente municipal no tenía honorarios, ni cobraba viáticos; ahora sí goza de viáticos y algunos municipios presupuestan honorarios para el cabildo. Todo esto ha repercutido en contra de los “usos y costumbres”; ha trastocado los “usos y costumbres” en las comunidades.

Hemos visto en este apartado que los actores rescatan, por un lado, aspectos positivos como la no injerencia de los partidos políticos principalmente y, por otro, señalan limitaciones como la poca autonomía en el manejo de los recursos. Seguidamente examinaremos si los “usos y costumbres” pueden considerarse un avance hacia la autonomía, tema que se halla actualmente en debate.

### **LOS “USOS Y COSTUMBRES”, UN PASO HACIA LA AUTONOMÍA**

Miguel Bartolomé (1996: 177) considera que a fines de la década del setenta la perspectiva de y hacia las poblaciones nativas comenzó a cambiar en forma radical en todo el mundo. Por lo menos, esta fue la época en que cobraron visibilidad una serie de movimientos indígenas autogestionarios cuya estructuración fue seguramente previa. Se trató de la eclosión de una nueva conciencia étnica positivamente valorada,

---

quisito indispensable afiliarse a un partido para ser reconocidos como autoridad y para que se les entregara la credencial correspondiente.

de una clara afirmación cultural e identitaria de los grupos culturalmente diferenciados. Muchos factores contribuyeron a este proceso, pero entre ellos no deben ser descartadas las políticas desarrollistas de la época que incrementaron las compulsiones económicas y políticas sobre las regiones pobladas por comunidades étnicas.

Con el levantamiento zapatista de 1994, el tema de la autonomía resurgió con más fuerza en la mesa del debate; y es asumido como una de las reivindicaciones étnicas fundamentales. En Oaxaca, con el reconocimiento de los “usos y costumbres”, han resurgido abiertamente las posiciones en torno a la autonomía y respecto a si el reconocimiento de los “usos y costumbres” en la Constitución y el CIPPEO implica un paso hacia dicha autonomía.

Como señala Maldonado (1998: 367), los grupos indígenas luchan por diversas demandas y reivindicaciones. En el ámbito local, estas son: la defensa del territorio (límites, tenencia de la tierra y recursos naturales), la recuperación del poder local controlado por caciques, el fortalecimiento del consejo de ancianos, la lucha por la gestión directa de recursos y obras de infraestructura, la lucha por ser o volver a ser municipio, la defensa del carácter municipal, y la lucha por legislar y defender, una vez legislada, la posibilidad de elección de autoridades por “usos y costumbres”, es decir, en asamblea, sin filiación partidista y bajo el sistema de cargos.

En el mismo sentido, se añade que en Oaxaca la tendencia mayoritaria de las luchas indígenas ha sido la defensa de la autonomía local, la autonomía municipal que implica tanto la elección de autoridades como el control y uso de recursos naturales. Así, a lo largo de dos décadas, los pueblos indios de esta entidad han ido clarificando sus demandas de autonomía. El resultado es un cuadro desigual: para unos, la lucha por la autonomía es parte de un proyecto etnopolítico propio (por conseguir), mientras para otros constituye un derecho (que se supone les corresponde) y que debe hacerse respetar (Maldonado, 1998: 369).

Como ha podido verse en secciones anteriores, en Guelatao, como en casi todo Oaxaca, los habitantes exigen el derecho de tener su propio gobierno, no al margen de las instituciones. Así, en Guelatao –igual que señala Aquino (1996) para todo Oaxaca–, los habitantes exigen el pleno reconocimiento jurídico de las prácticas comunales en la elección de autoridades, el respeto a su territorio y su forma de vida y organización. Al mismo tiempo, exigen una mayor participación en la toma de decisiones, en la asignación de recursos financieros para su municipio, así como también en la formulación de los proyectos educativos y los relacionados con la producción, en estricta coordinación con el gobierno para desarrollar su política social y económica. De allí

que, tanto los ciudadanos de Guelatao como sus intelectuales, afirmen tener una autonomía local.

Los elementos en los que reconocen ejercer la autonomía son el autogobierno, la elección de sus autoridades en asamblea, la toma de decisiones en la misma, así como la disposición de los cargos a través del sistema cívico-religioso. No obstante, también asumen que la autonomía que se ejerce en Guelatao –así como en la Sierra– es relativa pues, a pesar de que la asamblea es el órgano donde se toman las decisiones, existen mecanismos sutiles del gobierno mediante los cuales se les imponen formas de gobierno y recursos: ello puede advertirse en los programas de desarrollo así como en la asignación de recursos que está predeterminada. Si el ramo 33 llega para infraestructura social, no puede ser utilizado en otro rubro. De manera que, aunque las comunidades tienen muchas otras prioridades, estas no pueden resolverse porque los recursos se hallan preestablecidos. Es en este punto donde se mella la autonomía, porque ni la asamblea puede decidir completamente sobre el uso de los mismos<sup>10</sup>.

Otro ámbito en el que es posible hablar de autonomía es en la convivencia interna. Aquí, como lo indica Gonzáles en las comunidades de la Sierra Juárez, se da una autonomía comunal que tiene que ver con la convivencia interna de la comunidad. La resolución de los problemas existentes en una comunidad y la aplicación de justicia se hacen al interior de la misma, porque resulta más efectivo y sencillo este procedimiento. En este sentido, se nota un ejercicio fuerte de autonomía<sup>11</sup>, aunque en un ambiente limitado, ya que los problemas graves se resuelven en instancias externas.

Jaime Martínez Luna, por su parte, afirma no estar de acuerdo con el término autonomía pero sí con el de autodeterminación.

La autonomía es un concepto construido, una entelequia y que me perdone Marcos [subcomandante zapatista] y sus asesores. La autonomía no existe, sin embargo, la autodeterminación de los pueblos, la libre determinación de los pueblos es otra cosa, y ahí sí estoy de acuerdo con mis compadres, Joel Aquino, Floriberto Díaz, porque se inventan una nueva posibilidad pero no

---

<sup>10</sup> Entrevista a Aldo Gonzáles.

<sup>11</sup> Laura Nader efectúa un estudio exhaustivo de la autonomía en la forma de impartir justicia en la comunidad zapoteca de Talea. Sostiene que la autonomía local se ejerce por medio del derecho y las prácticas legales consuetudinarias que han evolucionado a lo largo de los últimos siglos de colonización. Los zapotecos son un pueblo práctico que desarrolló una civilización con una sofisticada división del trabajo mucho antes del contacto con los españoles. “Así, cuando se prefiere el derecho local, se hacen convenios entre las partes, porque ‘no hay convenios donde hay leyes’” (Nader, 1998: 20).



en términos de autonomía, sino en términos de autodeterminación de los pueblos. Sí creo en la libre determinación de los pueblos y, en ese sentido, hay que trabajar y demostrar como sí lo estamos haciendo, porque a fin de cuentas una asamblea en una comunidad, quién la maneja: el pueblo; los cargos, quién los decide: el pueblo; la decisión de cuándo se hace un tequio, quién decide: el pueblo. Esta es una forma de concepción de vida que muy pocos entienden y quisieran incluso ridiculizarla, caracterizarla, porque yo creo que son los elementos que nos dan identidad, no solamente hacia dentro porque hacia dentro somos coraje, vida, carácter, energía (Entrevista a Jaime Martínez Luna).

En cierta forma, cuando se habla o se discute sobre la autonomía, hay un referente de qué es lo que sucede y se debate en Chiapas. Por un lado, para Aldo González sí existe la autonomía, la comunal, y sostiene que construir la autonomía regional en Oaxaca implica un largo camino por recorrer. Para Jaime Martínez Luna, en cambio, no existe el término autonomía como lo manejan el subcomandante Marcos y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Para él, la libre determinación sí es posible y es la que se practica en las comunidades de la Sierra Juárez.

### **CONSIDERACIONES FINALES**

Ciertamente, el reconocimiento de los “usos y costumbres” en Oaxaca es un gran avance en cuanto a los derechos indígenas. Los ahora llamados “usos y costumbres” son la expresión de sistemas políticos propios, históricamente constituidos y tan legítimos como los estatales. El reconocimiento que se ha hecho de ellos supone la apertura de otros caminos de representación, de manera que esta ya no se da sólo a través de los partidos políticos. Además, implica que el estado de Oaxaca ha tomado en cuenta y ha reconocido una forma organizativa que es la regla y no la excepción.

Entre los diversos actores de Guelatao existen elementos comunes en las concepciones respecto a los “usos y costumbres”. Por un lado, se resaltan las concepciones de carácter primordialista, pues la reminiscencia a los antepasados, la sangre y la tradición es un hilo conductor de su discurso. La reciprocidad y servicio al pueblo, así como la obligatoriedad, son otros elementos señalados como esenciales dentro de sus concepciones. La valoración positiva de este sistema de organización se contrapone al sistema de partidos, asociándose este último con la desunión y la ambición de cargos.

Por otro lado, en las concepciones que los jóvenes tienen de los “usos y costumbres” se notan divergencias respecto a las de los adul-

tos. Las discrepancias se presentan especialmente en algunos jóvenes, que ven al sistema de cargos como una pérdida de tiempo, un servicio pesado y sin remuneración. Consideran que los “usos y costumbres” de alguna manera hacen que la comunidad se detenga y no progrese –entendido esto como falta de modernidad–, porque las decisiones del futuro de la comunidad están en manos de la asamblea. En este sentido, es necesario tomar en cuenta la imagen e idea de comunidad que conciben los jóvenes, que tiene como referente a la modernidad y el progreso, considerados como el crecimiento de la comunidad, la innovación de servicios y la búsqueda, en algunos casos, de intereses individuales.

Ahora bien, tanto en las concepciones como en la práctica de los “usos y costumbres”, entendemos que la consecución final es la reproducción de la comunidad. A través de este concepto, hemos visto una nueva acepción y un modo diferente de explicar los procesos interiores y exteriores que vive Guelatao.

Por otra parte, el concepto de comunidad indígena es el que nos permite entender a la comunidad de Guelatao como lugar de pertenencia, de organización social, identidad y adquisición de cultura, en el que coexisten el cambio y el conflicto aunados al interés por la reproducción y la continuidad. La asamblea, los cargos, el tequio, la fiesta y el territorio comunal son elementos transversales y fundamentales que nos permiten entender el “espíritu de cuerpo” que se mantiene en la comunidad. Esto no niega que al interior de la misma se den conflictos, pues de manera natural la comunidad tiene discordancias internas, que deben ser equilibradas para no atentar contra la aparente coherencia que guarda.

Alrededor del reconocimiento de los “usos y costumbres” se han establecido varios alcances, entre ellos, la autonomía que ha estado en el debate. Intelectuales y estudiosos oaxaqueños han leído el reconocimiento de los “usos y costumbres” como un paso hacia la autonomía. En el establecimiento del tipo de autonomía que se reivindica, existen posiciones que sostienen que la autonomía perseguida es la regional. Contrariamente, otros propugnan que, por las características e historia de las comunidades oaxaqueñas, la que se practica es la comunal.

Los distintos actores en Guelatao sienten que poseen una autonomía local que varios la asocian con libertad o soberanía. En materia política organizativa, consideran que se rigen como ellos “acostumbran”. Entendemos que el grado de organización que tiene la comunidad de Guelatao es alto, puesto que los aspectos principales de la comunidad, como la educación y la salud, están atendidos. Ello podría leerse como si la responsabilidad del gobierno, que debiera cumplir dichas funciones, estuviera siendo sustituida. Sin embargo, precisamente esta independencia organizativa del municipio, que les permite cumplir dichas funciones, es la que hace que puedan tener autonomía.

Los guelatenses entienden que esta autonomía se expresa en la asamblea como espacio de decisión, considerada como una instancia democrática y central para la toma de decisiones. Asimismo, se manifiesta en los cargos como obligación por los servicios recibidos, como muestra de reciprocidad con el pueblo. También en el consejo consultivo como órgano de consulta y asesoramiento; y en la forma de elección en asamblea.

La debilidad de la autonomía de la que gozan se halla en el plano económico, porque dependen de los recursos federales y estatales y de los diversos programas de apoyo. Es en esta determinación que los ciudadanos de Guelatao consideran que radica la falta de total autonomía. Esta sujeción económica que tienen los municipios, y frente a la que reclaman un libre accionar de los recursos, es la base sobre la que podemos afirmar que existe una separación entre autonomía y autogestión, lo que ha provocado que no puedan llevarse a cabo proyectos de desarrollo que emerjan de la misma comunidad. En este sentido, un camino para construir una autonomía no restringida y no cooptada sería que los gobiernos locales controlaran efectivamente tanto su economía como su organización política.

Al margen de la sujeción económica que tiene el municipio de Guelatao, los actores en su mayoría destacan que el principal alcance que ha tenido el reconocimiento de los “usos y costumbres” es la no injerencia de los partidos políticos en el sistema de elección. Actualmente, el registro que tienen como municipios de “usos y costumbres” es el principal logro, pues significa la aceptación de una forma de organización propia que ha conseguido el respeto y la no intromisión de los partidos políticos.

En este contexto es que el camino del reconocimiento de los derechos indígenas se ha abierto, y estos cambios alentadores tanto en México como en Latinoamérica motivan a investigar y acercarnos a realidades como la del reconocimiento de los “usos y costumbres” en Oaxaca.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aquino, Salvador 1996 “Oaxaca: de la comunidad a la autonomía municipal” en *Coloquio sobre derechos indígenas* (Oaxaca: Instituto Oaxaqueño de Cultura/Gobierno del Estado de Oaxaca).
- Bartolomé, Miguel 1996 “Pluralismo cultural y redefinición del Estado” en *Coloquio sobre derechos indígenas* (Oaxaca: Instituto Oaxaqueño de Cultura/Gobierno del Estado de Oaxaca).
- Bourdieu, Pierre 1991 *El sentido práctico* (Madrid: Taurus).

- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc 1995 *Respuestas por una antropología reflexiva* (México DF: Grijalbo).
- Cohen, Anthony 1989 *The symbolic construction of community* (Nueva York: Routledge).
- De la Fuente, Julio 1994 “Delitos y sanciones en el sistema zapoteco de Yalalag” en Valdivia Dounce, Teresa (coord.) *Usos y costumbres de la población indígena de México. Fuentes para el estudio de la normatividad* (México DF: INI).
- Díaz Polanco, Héctor 1998 *La rebelión zapatista y la autonomía* (México DF: Siglo XXI).
- Figueroa, Alejandro 1994 *Por la tierra y por los santos. Identidad y persistencia cultural entre yaquis y mayos* (México DF: Conaculta).
- Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca 2001 *Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas* (Oaxaca: Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca/Secretaría de Asuntos Indígenas).
- Gros, C. 2000 *Políticas de la etnicidad: identidad, estado y modernidad* (Bogotá: ICANH).
- Hobsbawm, Eric y Ranger, Terence 2002 *La invención de la tradición* (Barcelona: Crítica).
- Maldonado, Benjamín 1998 “Obstáculos internos para la construcción de autonomías indias: una perspectiva desde Oaxaca” en Bartolomé, Miguel y Barabás, Alicia (coords.) *Autonomías étnicas y Estados nacionales* (México DF: INAH-Conaculta).
- Martínez Luna, Jaime 1993 “¿Es la comunidad nuestra identidad?” en Warman, Arturo y Argueta, Arturo (coords.) *Movimientos indígenas contemporáneos en México* (México DF: CIIH-UNAM/Miguel Ángel Porrúa).
- Martínez Luna, Jaime 2002 *Comunalidad y desarrollo* (Oaxaca: Culturas Populares/Fundación Comunalidad AC).
- Nader, Laura 1998 *Ideología armónica. Justicia y control en un pueblo de la montaña zapoteca* (Oaxaca: Instituto Oaxaqueño de las Culturas/ Fondo Estatal para la Cultura y las Artes/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social).
- Recondo, David 2001a “Usos y costumbres: distinta disputa por el poder” en *En Marcha. Realidad Municipal de Oaxaca* (Oaxaca) N° 32, noviembre.

- Recondo, David 2001b "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca" en De León Pasquel, Lourdes *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas* (México DF: CIESAS-INI/Miguel Ángel Porrúa).
- Reina, Leticia (coord.) 2000 *Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI* (México DF: CIESAS-INI/Miguel Ángel Porrúa).
- Romero Frizzi, María de los Ángeles 1996 *El sol y la cruz. Los pueblos indios de Oaxaca colonia* (México DF: CIESAS-INI).
- Sarmiento, Sergio y Mejía, María 1991 *La lucha indígena un reto a la ortodoxia* (México DF: Siglo XXI).
- Stavenhagen, Rodolfo 1991 "Los derechos indígenas: nuevo enfoque del sistema internacional" en Warman, Arturo y Argueta, Arturo (coords.) *Nuevos enfoques para el estudio de las etnias indígenas en México* (México DF: CIIH-UNAM/Miguel Ángel Porrúa).
- Stavenhagen, Rodolfo 1992 "La cuestión étnica: algunos problemas teórico-metodológicos" en *Estudios del Colegio de México* (México DF) Vol. X, N° 28, enero-abril.
- Valdivia Dounce, Teresa (coord.) 1994 *Usos y costumbres de la población indígena de México. Fuentes para el estudio de la normatividad* (México DF: INI).
- Velásquez Cepeda, María Cristina y Méndez Lugo, Luis Adolfo 1997 *Catálogo Municipal de Usos y Costumbres* (Oaxaca: CIESAS-IEE).
- Velásquez, Cristina 1999 "Fronteras de gobernabilidad municipal en Oaxaca, México: el reconocimiento jurídico de los 'usos y costumbres' en la renovación de los ayuntamientos indígenas" en Assies, W.; Van der Haar, G. y Hoekema, A. (eds.) *El reto de la diversidad. México* (Michoacán: El Colegio de Michoacán).
- Velásquez, Cristina 2000 *El nombramiento* (Oaxaca: Instituto Electoral de Oaxaca).
- Warman, Arturo y Argueta, Arturo (coords.) 1993 *Movimientos indígenas contemporáneos en México* (México DF: CIIH-UNAM/Miguel Ángel Porrúa).

Diego Giacoman Aramayo\*

# REPRODUCCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE PODER: DISCURSOS CONTRA LA POBREZA Y EL NARCOTRÁFICO EN BOLIVIA

## INTRODUCCIÓN

La pobreza de los pueblos es constantemente reducida a la expresión de un índice y a la correlación matemática de variables por quienes la estudian y no la padecen, sin considerar que las inequidades que la ocasionan se reproducen en la trama cotidiana de las estructuras gubernamentales y las relaciones sociales. En Bolivia, esto se observa cuando el Estado central presenta los planes de lucha contra la pobreza como prioridad nacional y pregona hasta las acciones más insignificantes que se emprenden para paliar este mal mientras, simultánea y discretamente, se corroen las capacidades económicas del Estado y la sociedad. A partir de este planteo se asume, como proposición hipotética, que las verdaderas prioridades del Estado, incluidas la lucha contra la pobreza y el narcotráfico, se hallan en función de la reproducción de las estructuras económicas y políticas favorables a los capitales transnacionales, adecuándolas para perpetuar los órdenes de poder establecidos en la tradicional formación social del país.

Definido en torno a esta habitual dualidad en los cometidos del Estado nacional, el objeto de esta investigación se centra en las políticas

\* Licenciado en Economía de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), Bolivia. Egresado de la Carrera de Filosofía de la Universidad Católica Boliviana.

de lucha contra el narcotráfico y la pobreza, y el impacto que estas logran en la zona más inestable y socialmente violenta del país: el Trópico del Departamento de Cochabamba. Esta zona productora de coca es quizás la que padece con mayor crudeza dicha dualidad de políticas en la intervención estatal.

En Bolivia, las políticas de lucha contra el narcotráfico han adoptado como pilar fundamental la erradicación de cultivos de hoja de coca, lo que ha significado la proscripción de la actividad más rentable en la región del Trópico de Cochabamba. Este atentado a la economía local fue acompañado por una serie de programas de desarrollo que han pretendido compensar la consecuente reducción en los niveles de ingreso. Sin embargo, los resultados obtenidos con estos programas y proyectos de desarrollo alternativo, lejos de compensar los procesos de erradicación, fundamentalmente han logrado beneficiar a amplios sectores burocráticos y técnicos, exhibiendo de este modo la ineptitud y corrupción de un Estado que se descubre como ilegítimo para la población de la zona.

Es a partir de estos supuestos que se establece el objetivo de la presente investigación: mostrar cómo y en qué medida con la erradicación de los cultivos de coca en el Trópico de Cochabamba se logra una imposición de intereses hegemónicos sobre la voluntad de la población local, estableciéndose una relación de dominación que se encubre bajo un manto de discursos y políticas que argumentan nuevas vías de desarrollo y, simultáneamente, empobrecen a la población.

La delimitación geográfica de este estudio responde al objetivo trazado, identificando el área en que se concentran de manera más evidente los impactos de la lucha contra la pobreza y las políticas emprendidas contra el narcotráfico. Dicha área se extiende en aproximadamente 130 mil kilómetros cuadrados en la parte central del país, que oscilan entre los 250 y 600 metros sobre el nivel del mar. Las características físicas de esta región, su clima y la riqueza de sus suelos han dado lugar a una biodiversidad y riqueza paisajística excepcionales, además de facilitar la propagación de los cultivos de coca destinada a la producción ilegal de sulfato y clorhidrato base de cocaína.

La división política de este territorio geográficamente homogéneo se concreta en tres provincias y cinco jurisdicciones municipales, según la relación que puede verse en el Cuadro 1.

**Cuadro 1**  
Relación de áreas productoras de coca en el Trópico de Cochabamba

Provincias	Municipios	Extensión (en km <sup>2</sup> )	Población
Chapare	Villa Tunari	11.358	53.996
Tiraque	Shinaota (subalcaldía)	7.017	11.480
Carrasco	Entre Ríos (subalcaldía)	14.974	12.099
	Chimoré	8.564	15.264
	Puerto Villarroel	12.518	39.518
<b>Total</b>		<b>54.431</b>	<b>132.357</b>

Fuente: INE (2001).

Es en esta región que a lo largo de los últimos quince años se ha registrado el mayor nivel de conflicto y violencia de todo el país, a pesar de haber sido la más beneficiada con distintos programas de inversión social y haber logrado la mayor reducción de los índices oficiales de incidencia de pobreza. Por supuesto, se trata de una paradoja que difícilmente pase inadvertida.

La delimitación temporal fue definida a partir de una contextualización económica en la que se incluyen los últimos dieciséis años, desde el momento en que se inició un conjunto de reformas económicas estructurales y se intensificó la lucha contra el narcotráfico en Bolivia, hasta las últimas acciones emprendidas por el gobierno del general Hugo Bánzer Suárez. Sin embargo, se han realizado algunas excepciones al incluirse elementos normativos previos. Para el análisis de los discursos gubernamentales, dada la escasa disponibilidad de información, únicamente se ha considerado el período 1997-2002.

Estructurado a partir de las delimitaciones y lineamientos expuestos, este documento se inicia con una exposición de los enfoques y contextos bajo los cuales se pretende implementar la lucha contra la pobreza en Bolivia, texto en el que se resaltan algunos elementos que despiertan desconfianza respecto a la legitimidad de los discursos oficiales. Posteriormente, se realiza una descripción y análisis de la forma en que se lleva adelante la lucha contra el narcotráfico, presentando una valoración de la hoja de coca en las culturas andinas, exponiendo un esquema de los marcos normativos y legales, describiendo el nivel de las presiones internacionales y cuantificando las inversiones realizadas en relación con los resultados obtenidos.

En la última sección, se desarrolla una descripción de los efectos que han tenido estas políticas de Estado en la configuración de las nuevas relaciones de poder político y social de la región, y se interpretan las distintas significaciones que se han determinado con este accionar. La aproximación a las significaciones fue realizada mediante la adopción



de algunas técnicas del análisis estructural de contenidos, una metodología que permite comprender la información obtenida no como un mero conjunto de acontecimientos discursivos, sino como un sistema de fenómenos simbólicos. En general, se busca en este artículo exhibir el contraste entre un conjunto de políticas gubernamentales, sus impactos y las percepciones sociales logradas, orientando estos contenidos hacia un análisis de las estructuras de poder establecidas en la región.

### **LA AMBIGÜEDAD DEL DISCURSO CONTRA LA POBREZA PARADIGMAS Y CONCEPTOS**

Existe una amplia diversidad de recursos conceptuales y metodológicos a partir de los cuales se han construido diferentes perspectivas para comprender la pobreza de un individuo o un sector social. Cada uno de estos recursos teóricos supone distintas connotaciones ideológicas. Ello implica que la adopción oficial de un enfoque metodológico o la redefinición de un concepto incidan en el rol que un determinado Estado asume al enfrentar los contextos de pobreza que puede padecer su sociedad.

Esta diversidad epistemológica y conceptual ha derivado, en muchos casos, en propuestas tan fantásticas como la planteada por R. Laserna y sus colaboradores, quienes, sin considerar las limitaciones materiales e ideológicas que supone, muestran la pobreza como “principal causa del desarrollo” (Laserna, 2002: 17). Argumentan, controvercialmente, que la pobreza se constituye en un factor que estimula los esfuerzos laborales de los trabajadores y promueve el incremento de la inversión privada en los procesos productivos. Este tipo de postulados, al considerar la pobreza como resultado del conformismo y la falta de esfuerzo de cada individuo, impone una culpa al sujeto por su estado de incapacidad para satisfacer sus necesidades. Tales enfoques difícilmente permitirían un diseño efectivo de líneas de acción contra la pobreza.

En medio de esta disparidad de perspectivas teóricas, son dos los enfoques metodológicos de medición de la pobreza que han cobrado mayor relevancia en el contexto económico-académico internacional. Se trata de los enfoques *ex ante* y *ex post* (ver Morales Anaya, 2000b: 26-38). El primero considera los recursos económicos disponibles por un individuo o familia antes de su acceso al mercado de bienes y servicios, dando lugar al *método de ingreso*. El segundo toma en cuenta la disponibilidad de un individuo o familia de los bienes y servicios básicos después de que acuden al mercado, originando el método denominado *línea de pobreza*.

Actualmente, la medición de la pobreza se ha consensuado en el ámbito de la cooperación internacional a partir de una combinación del

método de *línea de pobreza* y el método de *ingreso*. Se trata de un recurso metodológico propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este método identifica la pobreza y sus niveles de incidencia mediante la implementación del Índice de Desarrollo Humano (IDH), en el que se contemplan los niveles de ingresos y el acceso a servicios básicos, integrándose de este modo los métodos *ex ante* y *ex post* (ver PNUD, 2002: 26-45).

El enfoque propuesto por el PNUD ha sido fundamentado en el concepto de *desarrollo humano*, “que se halla asociado a las nociones de libertad real e igualdad compleja”, ambos elementos centrales de esta alternativa metodológica. La primera de estas nociones es explicada como “el desarrollo de las diversas capacidades humanas para que las personas y comunidades, de acuerdo a sus valores, decidan el tipo de vida que desean llevar” (PNUD, 2002: 38). La segunda noción, la igualdad compleja, “se entiende como la participación que realizan unos y otros ciudadanos en el ámbito político con vistas a preservar o a cambiar el sistema de intereses dominantes, construyendo así el vínculo de la comunidad de ciudadanos” (PNUD, 2002: 38).

Esta propuesta de enfoque del desarrollo social y económico parte de las construcciones teóricas del Nóbel de Economía Amartya Sen, quien asume como causa de la pobreza económica y social a la pobreza de capacidades. Este concepto es entendido como “la carencia o privación de capacidades y libertades para que las personas puedan desarrollarse de acuerdo a sus valores [...] La pobreza se refiere esencialmente a la ausencia o a la dificultad de acceso de las personas a un conjunto de capacidades” (PNUD, 2002: 65).

Estas nociones, propuestas al Estado boliviano por las Naciones Unidas con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población más necesitada, han sido aplicadas en el diseño de políticas de desarrollo y en las nuevas técnicas de medición de la pobreza, reemplazando las métricas monetaristas y afirmando que el incremento de los ingresos no implica necesariamente el incremento del bienestar. Sin embargo, al observar que estos intentos por implementar las nociones del desarrollo humano se desplegaron de manera simultánea a una serie de políticas y acciones de orden liberal, surge una sospecha respecto de la legitimidad y verdadera naturaleza de las lógicas de cooperación y lucha contra la pobreza.

### **“AYUDA” INTERNACIONAL**

El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) son las entidades que definen los lineamientos más importantes de la economía mundial, orientando desde la perspectiva liberal a la mayor parte de las economías del sistema internacional. Se trata de organismos cre-

diticios que dictan el rumbo que deben seguir las políticas económicas de la mayor parte de los estados y, de manera coordinada con el PNUD, establecen los criterios con los que se debe emprender la lucha contra la pobreza en los países del Tercer Mundo. Ello supone que los países que desean acceder a los recursos del BM, el FMI y aquellas entidades financieras dependientes como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) deben adoptar los criterios del desarrollo humano y las políticas del liberalismo económico, además de cualquier otro tema de interés que pueda surgir en la agenda de la comunidad internacional.

Estas entidades de financiamiento se crearon bajo el pretexto de estimular los procesos de desarrollo de aquellos países que así lo necesitaran. No obstante, el rol que han cumplido como agentes de crédito les ha facilitado el desarrollo de una gran capacidad de coacción ante los países que demandan sus recursos, lo que les permite presionar a los gobiernos nacionales para lograr la implementación de políticas que promocionen los capitales transnacionales. Este desempeño es global, y puede observarse en cualquier país de América Latina, África o Asia. Lo anterior resulta coherente con lo acontecido en Bolivia en los últimos quince años. En ese período, los organismos multilaterales de crédito promovieron la apertura del mercado boliviano, la flexibilización laboral, la capitalización de las empresas estatales y la venta de importantes recursos naturales del país. Uno de los ejemplos más destacados de estas prácticas institucionales se presentó en el proceso de capitalización de empresas estatales, que no sólo fue propuesto sino además financiado por dichas entidades. De este modo, la capitalización llegó a costar 201 millones de dólares, que fueron proporcionados en más de un 50% por el BM y en otro 40% por el BID<sup>1</sup>.

Respecto a las entidades de cooperación bilateral, participantes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), también suelen estar comprometidas con una serie de condicionamientos de orden económico y político que contrastan profundamente con el objetivo que en apariencia motiva su intervención. En Bolivia, la entidad de este tipo que aporta mayor cantidad de recursos al Estado es la United States Agency for International Development (USAID), que canaliza la cooperación de Estados Unidos para el “desarrollo” y sujeta sus recursos al cumplimiento de las condiciones que plantea la embajada de ese país en Bolivia<sup>2</sup>. Es de este modo que las condiciones impuestas por la embajada de EE.UU., favorables a los intereses es-

---

1 Ver el artículo de Roberto Fernández Terán en *El Juguete Rabioso* (2003).

2 Cada año, la embajada estadounidense en Bolivia advierte sobre los elementos y condiciones que podrían proporcionar la certificación que habilita al gobierno boliviano a contar con la continuidad de los recursos de cooperación.

tadounidenses y a los de algunos funcionarios bolivianos, suelen ser cumplidas silenciosa y rápidamente. Se trata de una lógica que se ha expresado de manera concreta en la reducción de aranceles a productos y servicios norteamericanos, impuestos y regalías por explotación de recursos naturales e, incluso, en la reducción de cultivos de coca.

En general, las principales entidades de cooperación internacional no dejan de condicionar su ayuda a las pequeñas y pobres economías dependientes, aun a pesar de los discursos en los cuales se afirma que la “pobreza y sus diferentes manifestaciones ocupan un lugar cada vez más destacado en la agenda internacional” (PRISMA, 2000: 9). Se trata de condiciones, de tipo político y económico, que generalmente han dañado a las economías locales antes que beneficiarlas. Esta afirmación, que puede resultar atrevida, se confirma a simple vista dado el actual estado de la economía boliviana, luego de dos décadas de “ayuda” internacional.

### **ITINERARIO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

La perspectiva de concomitancia entre la economía neoliberal y los enfoques metodológicos del desarrollo humano, consensuada por la comunidad internacional, es corroborada por un análisis del manejo de estos temas en el ámbito nacional. Puede observarse, en una relación esquemática de los programas de desarrollo propuestos por los últimos cuatro gobiernos nacionales, que el problema de la pobreza ha sido reconocido como un tema de prioridad nacional. Sin embargo, las políticas estatales más importantes han sido implementadas con una orientación opuesta a la que debería emprenderse para mejorar las condiciones de vida y los niveles de ingreso de la población boliviana.

En el gobierno del período 1985-1989, se priorizó la superación de una aguda crisis hiperinflacionaria, por lo cual el FMI y el BM impulsieron una visión técnica y macroeconómica que restringió la implementación de medidas de carácter social. La propuesta estatal se centró en torno a un Programa de Ajuste Estructural contenido en el Decreto Supremo 21060, medida con la que se redujo la intervención del Estado en la economía y el mercado nacional. Al mismo tiempo, dicho decreto recortó las responsabilidades del Estado con la población y las prestaciones de carácter social en los sectores públicos y privados (ver PRISMA, 2000: 240). La única medida significativa que se implementó con ese carácter fue la creación del Fondo Social de Emergencia (FSE), entidad que canalizó las inversiones públicas hacia el mejoramiento de los servicios básicos. Lamentablemente, esta disposición resultó insignificante ante los “logros” más importantes de este gobierno: la implementación del modelo neoliberal y el incremento de la pobreza en aproximadamente un 15%. Paradójicamente, en el transcurso de este

período, Bolivia se constituyó en el país que recibió más cooperación externa per cápita en América Latina (ver Presidencia de la República de Bolivia, 2001b: 21).

El siguiente gobierno fue liderado por un partido de socavada tradición socialista e intereses pequeño burgueses, denominado Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Durante esta gestión, el poder estatal fue direccionado a consolidar el nuevo orden económico y la estabilidad macroeconómica logrados por el gobierno anterior. Respecto al tema de la pobreza, el gobierno nacional se limitó a definir, en 1991, la Estrategia Social Boliviana, en la que se establecieron una serie de lineamientos básicos de lucha contra la pobreza, implementados como simple paliativo a las secuelas que dejó la liberalización del mercado nacional. Desde ese momento, se priorizaron en Bolivia los discursos dirigidos a superar con antelación el problema de la pobreza. En este período también se sustituyó el Fondo Social de Emergencia por una nueva entidad denominada Fondo de Inversión Social (FIS), renovación que, a pesar de ser utilizada como consigna de esta gestión gubernamental, no representó ninguna diferencia significativa respecto a su precedente (ver PRISMA, 2000: 248).

El gobierno que sucedió al MIR, presidido por Gonzalo Sánchez de Lozada, efectuó entre 1993 y 1997 las reformas estructurales que faltaban para concluir la implementación del proyecto neoliberal en Bolivia, lo que transformó el funcionamiento del aparato de Estado desde un esquema centralista a uno descentralizado y formalmente participativo. En el área económica, este gobierno centró su programa en la Ley de Capitalización, dentro de la cual se incluyeron las principales empresas estatales. El supuesto objetivo de esta medida consistió en incorporar capitales transnacionales a la economía nacional. No obstante, lo único que se logró fue la descapitalización de la mayor parte de estas empresas (ver Soliz Rada, 2002: 19). Con la capitalización de las empresas estatales, también se pretendió un incremento en el nivel nacional de empleo, pero los resultados fueron una brusca reducción de los puestos de trabajo en las empresas capitalizadas y la pérdida de capacidad del Estado para contratar mano de obra. Nuevamente el modelo no resultó satisfactorio, incluso para quienes creyeron en la efectividad de tal medida.

Coincidentemente, la implementación de estas medidas fue simultánea a la aceptación del enfoque de desarrollo humano y las técnicas del IDH que proponía el PNUD (ver PNUD, 2002: 57). Esta nueva perspectiva facilitó la obtención de un diagnóstico más favorable de la situación socioeconómica del país –puesto que significó la consideración de variables como la dotación de servicios básicos y la participación en los espacios de poder descentralizado– a la vez que permitió un

aumento de los recursos de cooperación proporcionados por el BM y el FMI. No por ello dejaron de disminuir los niveles reales de ingresos y de incrementarse las expresiones de descontento popular hacia las políticas de Estado.

El último gobierno boliviano que concluyó su gestión (1997-2002) se encontró a la cabeza de un Estado que, luego de los procesos de capitalización y descentralización administrativa, tenía una escasa capacidad de reacción. La reducción de esta capacidad llegó a tal punto que la principal preocupación del gobierno nacional se refirió a la conservación del mandato constitucional, enfrentando las permanentes situaciones de conflicto y violencia social, que en promedio llegaron a 273 por año (ver PNUD, 2002: 46). Este gobierno, formalmente demócrata y constitucional, liderado por el ex dictador general Hugo Bánzer Suárez, promulgó mediante decreto supremo la erradicación de la pobreza como prioridad nacional. Como respaldo, se diseñó la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), que fue avalada y negociada con importantes sectores de la sociedad, consolidándose de este modo un criterio de corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil para la superación de la creciente pobreza nacional.

En la EBRP se identificaron algunas de las fuentes de la pobreza en Bolivia. En el área urbana, fueron identificadas la falta de empleo y el bajo capital humano como las principales causas de la pobreza, en tanto que, en las áreas rurales, los bajos niveles de vida fueron explicados por la baja productividad del sector agropecuario y el escaso valor de los productos campesinos en los mercados urbanos. Para la superación de tales condiciones se establecieron cuatro componentes estratégicos. El primero de ellos consiste en ampliar las oportunidades de empleo e ingresos de la población; el segundo, en favorecer la integración ciudadana y social; el tercero, en incrementar las capacidades de la población a través del mejoramiento de los servicios de salud y educación. Finalmente, el cuarto componente se refiere a la elevación de los niveles de seguridad y protección alimentaria de aquella población que se encuentra en situación de extrema pobreza (Presidencia de la República de Bolivia, 2001b: 49-60).

Mediante la puesta en práctica de estos componentes, la EBRP pretendía, en los siguientes quince años, reducir la pobreza del 63 al 41% y la extrema pobreza del 37 al 17%, y aumentar la esperanza de vida de 62 a 69 años y la escolaridad en mayores de ocho años del 51 al 67%. La realidad parece apuntar en sentido opuesto. Es que, desde la implementación de la EBRP, el PIB per cápita se ha reducido, entre los años 2000 y 2002, de 1.002 a 998 dólares; la mora bancaria se ha incrementado a razón de un 30% por año, en lo que continúa expresándose un permanente debilitamiento de la economía nacional (ver INE, 2000: 20-37).

Esta estrategia se elaboró con el propósito de que se constituyera en un instrumento que permitiera diseñar verdaderas políticas de Estado durante los próximos quince años. Cuando se observa que no alcanza a vulnerar las políticas fiscales, monetarias, comerciales y financieras que definen el contexto económico nacional, se advierte una superficialidad en este documento, en el que se considera a la pobreza desvinculada del contexto macroeconómico. En general, parece no reconocerse que existe un agotamiento del modelo establecido por la Nueva Política Económica que se implementó en 1985 y que terminó con el capitalismo de Estado en Bolivia.

Las políticas estatales de los últimos gobiernos han dejado normalmente de lado el apoyo a los procesos productivos. Entre 1985 y 2000, el Estado incrementó la inversión pública en la dotación de servicios en más de un 100%, disminuyendo su participación directa en actividades empresariales y productivas desde mediados de la década del noventa. De este modo, entre 1990 y 2000, la inversión social en relación al total de inversión pública se incrementó del 18 al 49% (ver PRISMA, 2000: 22-45). Un ejemplo de la ambigüedad en los lineamientos se presentó en Bolivia en febrero de 2003<sup>3</sup>, ocasión en la que el gobierno nacional, presionado por el FMI, pretendió implementar un impuesto a los salarios que permitiera la reducción del déficit fiscal. Por supuesto, esta medida, lejos de resolver la crisis económica, atentaba directamente contra la ya débil economía de las clases medias. Sin poder aplicar este nuevo impuesto, el gobierno se enfrentó a la crisis social más violenta de las últimas décadas, que dejó como saldo más de una veintena de muertos luego de tres días de enfrentamientos y amotinamientos policiales.

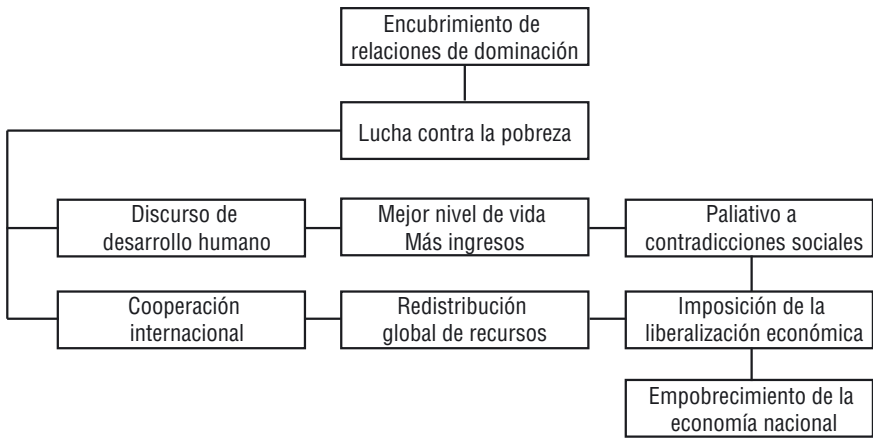
Estos equívocos en las políticas nacionales sugerirían que el discurso de lucha contra la pobreza pretende encubrir el conjunto de políticas y acciones que llevan a fortalecer los mecanismos de dominación y empobrecimiento de la economía nacional. Se trata de una actitud que, por un lado, facilita servicios básicos a los más necesitados y, por otro, menoscaba las fuentes de ingresos de la mayor parte de la población, proporcionando tan sólo paliativos que disimulan la permanente situación de carencia.

Esta explicación se sintetiza en el siguiente esquema de códigos disyuntivos (Gráfico 1). Por un lado, se muestran los planteamientos expuestos en los discursos oficiales y, por otro, la subyacencia de sentidos que se pretenden dilucidar con la reflexión que se propone en este documento.

---

<sup>3</sup> La información referida a este conflicto ha sido extraída de los periódicos *Los Tiempos* (2003a; 2003b) y *La Razón* (2003a; 2003b).

**Gráfico 1**  
Secuencia de sentidos de la lucha contra la pobreza



Fuente: Elaboración propia.

En este esquema se sugiere que la función principal de la política de lucha contra la pobreza es el encubrimiento de las relaciones de dominación y explotación que caracterizan las dinámicas globales de reproducción de capital. En el lado izquierdo se encuadran las dos líneas discursivas consideradas; en el centro del esquema, sombreados, se anotan los resultados que dice procurar el discurso oficial. En la derecha se señalan algunas secuelas hacia las que derivan las políticas estatales. De este modo, el desarrollo humano y la cooperación internacional para el desarrollo no constituyen más que un paliativo a las contradicciones económicas y sociales que supone el capitalismo globalizado.

En este conjunto de irreconciliables discursos y acciones, es posible identificar un punto de convergencia con otro discurso en el que se exacerban estas contradicciones. Se trata de la lucha contra el narcotráfico, línea discursiva que ha dado lugar al desmesurado incremento de la cooperación internacional hacia Bolivia y, simultáneamente, ha provocado los conflictos sociales más violentos que se han registrado en el país desde la reinstauración de la democracia.

### **IMPLICACIONES E IMPACTOS SOCIALES DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO**

La pobreza y el narcotráfico son dos males que manifiestan las debilidades e inconsistencias del sistema internacional. Se trata de elementos



inherentes a la reproducción impetuosa de la forma de vida que ofrece la modernidad. Sin embargo, el motivo central para que haya surgido la cruzada gubernamental contra estas dolencias de mayor relevancia en las últimas décadas de historia nacional<sup>4</sup> no radica en las molestias reales que ocasionan dichos males en el sistema, sino en la oportunidad de incrementar la potestad de las estructuras de poder.

La lucha contra el narcotráfico, al igual que la lucha contra la pobreza, se ha constituido en un eje discursivo que encubre, bajo un manto de falsa moralidad, un lento proceso de dominación e injerencia extranjera bien conocido en la actualidad como imperialismo. Estos discursos y las políticas que implican, al atentar contra las costumbres de una cultura y la economía de un pueblo, conllevan las situaciones de mayor violencia social que se presentan en Bolivia.

La lucha contra el narcotráfico tiene como componente central la erradicación de los cultivos de coca, principal insumo para la elaboración de cocaína, la droga psicotrópica ilegal más difundida en el hemisferio. Este factor de la lucha contra el narcotráfico define las relaciones bilaterales con el país que mayor financiamiento otorga al Estado boliviano para la lucha contra la pobreza. Paralelamente, favorece la erosión de la soberanía nacional y orienta las políticas de mayor agresividad hacia la sociedad, enfrentando un elemento tradicionalmente consagrado por la cultura andina con las distorsiones y extravíos que ofrece la modernidad.

### **LOS USOS DE LA COCA**

El cultivo de coca es una práctica muy valorada por la mayor parte de los pobladores de toda la región andina. Desde la época precolombina, las culturas de la región asumieron esta actividad como una de las más importantes, por razones económicas. Debido al difundido nivel de consumo, en aquellas zonas en que no se producía llegó a convertirse en una unidad de cambio que facilitó las prácticas comerciales entre las comunidades donde se consumía esta hoja. Este fenómeno perdura en aquellas zonas andinas en las cuales las comunidades campesinas mantienen un relativo grado de inmovilidad en sus tradiciones y forma de vida.

Durante el período de la conquista y el comienzo de la colonia, los usos medicinales, religiosos y cotidianos de la coca fueron denunciados por la iglesia católica como una práctica viciosa, ya que su consumo se mantenía en muchos casos asociado a prácticas “idolátricas” de los indígenas. Una vez consolidada la estructura de poder colonial, se aceptó el cultivo y consumo de las hojas de este arbusto, puesto que se comprobó la ventaja económica

---

<sup>4</sup> Aunque actualmente podría incluirse la lucha contra el terrorismo, se observará con el desarrollo del trabajo que tanto el terrorismo de Estado como el insurgente están íntimamente vinculados al problema del narcotráfico en América Latina.

que significaba –el hecho de que los trabajadores indígenas las consumieran– para quienes explotaban las minas y la tierra. La consolidación de este cultivo permitió a muchos encomenderos y administradores de la colonia amasar grandes fortunas con su producción y comercialización.

Al iniciarse la República, en 1825, se incrementaron los cultivos de coca y creció su importancia para la economía nacional, dado que se legalizó la producción para los nuevos dueños de las tierras. Hasta entonces, la producción de coca, por el nivel de rentabilidad que suponía, estuvo centralizada y fiscalizada por los representantes de la corona española. Durante el comienzo de la historia republicana, la producción de coca fue incentivada por los gobiernos de la época, debido a que representaba importantes sumas de dinero por concepto de tributos fiscales.

El cultivo de este arbusto requiere del empleo de poca fuerza de trabajo y reducidos insumos de capital en relación a otros cultivos que se dan en las mismas zonas de producción como el palmito, el banano o los cítricos. En la fase inicial, se prepara el suelo y se plantan los almácigos. Posteriormente no se requieren otros trabajos además de un deshierbe regular. La primera cosecha se realiza a los dos años del trasplante y las siguientes continúan cada tres o cuatro meses.

Tradicionalmente, el cultivo de coca fue realizado en la región de los Yungas de La Paz. Sin embargo, concluida la primera mitad del siglo XX, se inició un proceso migratorio hacia la región tropical del Departamento de Cochabamba y comenzó a producirse hoja de coca en esta área. Los flujos migratorios fueron acompañados por un proceso de apropiación de tierras que fue incentivado por los gobiernos de la época, elemento que debe considerarse para la comprensión de los actuales procesos sociales y económicos de la zona.

Estos flujos migratorios respondieron a dinámicas de colonización espontánea y dirigida. Los procesos de colonización dirigida se iniciaron en la década del sesenta, organizados por el Instituto Nacional de Colonización, entidad que se encargó de distribuir las tierras y conferir los respectivos títulos de propiedad. A estos colonos se les otorgó, además de la tierra, un plan de cultivos que consideraba la producción de arroz, goma, cacao, cítricos y plátano y la prohibición del cultivo de coca. La colonización espontánea comenzó en los años setenta, motivada por la disponibilidad de tierras para cultivo y el incremento de la demanda de coca. Al finalizar esta década, el incremento en la demanda de coca en relación a los diez años anteriores fue del 200%, sin detenerse el alza hasta 1988, momento en que se inició la erradicación de dicho cultivo.

En el Trópico de Cochabamba, el clima y las características del suelo permitieron cultivar una hoja de coca más grande y con mayor cantidad de alcaloide, características que optimizan la producción de cocaína pero dificultan el consumo tradicional, al menos en relación a la hoja produci-

da en los Yungas, que resulta más adecuada para el tradicional *acullico* o masticado<sup>5</sup>, dado el menor tamaño y el mejor sabor de la hoja.

El consumo tradicional de la hoja de coca varía en frecuencia y horarios en cada individuo, según sus circunstancias socioeconómicas, edad, nivel de instrucción, tipo de trabajo y sexo. De todos modos, en cualquiera de estos casos, la coca no deja de ser considerada como un estimulante que ayuda a soportar la dureza del trabajo, usualmente agrícola o minero, en las condiciones extremas en las que se da en la región andina de Bolivia. Los beneficios de la coca son diversos, pues se emplea para combatir el frío y el hambre y soportar los viajes prolongados; acompaña las fiestas y los rituales andinos; está en la medicina tradicional y es un elemento constitutivo de la cotidianidad y el imaginario andinos.

Además de las dinámicas de consumo tradicional, actualmente existen usos industriales para la hoja de coca, entre los que se encuentran las aplicaciones medicinales que se están desarrollando en la industria farmacéutica y los jarabes a partir de los que se prepara uno de los productos-ícono del capitalismo transnacional, la Coca Cola.

## PROHIBICIONES

Actualmente, se restringe el cultivo de coca y la economía en torno a esta actividad antiguamente incentivada. Por supuesto, la restricción que se presenta en el marco legal nacional ha surgido de un consenso internacional en el que se establece, en el contexto del narcotráfico, la nocividad de este cultivo para la comunidad internacional. Esta perspectiva de rechazo a las drogas se inició al comenzar la década del sesenta debido a la difusión del consumo de cocaína, además de otras drogas, entre sectores de la población que establecieron un frente de protesta social. Estos sectores fueron denominados posteriormente *hippies* o *generación beat*, grupos que socializaron y propagaron el consumo de algunas drogas poco difundidas hasta entonces, logrando que estas ingresaran en otros sectores de la sociedad.

La primera manifestación internacional que se realizó en contra de la drogas fue la Convención Única sobre Estupefacientes, llevada a cabo en Nueva York en 1961, donde se determinó el inicio de las actividades de fiscalización del cultivo de plantas que constituyen materia prima para la producción de estupefacientes (ver Cardozo et al., 1999: 22-94). El cultivo de coca es considerado desde entonces por la comunidad internacional como una actividad proscrita. Pocos meses después, durante el gobierno de Víctor Paz Estenssoro, el Estado boliviano ratificó y respaldó la Convención de Nueva York, comprometiendo –mediante Decreto Supremo– la erradicación de los hábitos de masticación de coca en un plazo de 25 años.

---

<sup>5</sup> Se trata de la forma tradicional de consumo de hoja de coca. Las hojas se introducen en la boca para que se mezclen con la saliva y de este modo se extraigan los alcaloides y nutrientes.

Para lograrlo, el gobierno boliviano asumió en su plan la lucha contra las drogas mediante la conformación de una Comisión Interministerial de Estupefacientes. Se trató de la primera ocasión en que un gobierno boliviano emprendió la lucha contra las drogas, determinando la reducción y erradicación de cultivos de coca mediante su sustitución por otros cultivos.

Para llevar adelante tales medidas y consolidar los acuerdos internacionales, se realizó el primer censo sobre plantaciones de coca y se prohibieron los nuevos cultivos en territorio boliviano. Estas disposiciones, lejos de alcanzar mínimos niveles de eficacia, fueron implementadas con el fin de exhibir ante la comunidad internacional la voluntad del gobierno de fiscalizar y controlar la producción de coca.

Diez años después, en 1972, se suscribió en Ginebra (Suiza) un protocolo que modificaba a la Convención Única de 1961, según el cual se radicalizaban los compromisos de los gobiernos nacionales en relación al control de producción de insumos para la fabricación de drogas ilegales y su comercialización. El resultado de dichas modificaciones no se hizo esperar en Bolivia. En 1973, se desarrollaron los primeros mecanismos de control de la siembra, cosecha y recolección de hoja de coca, iniciándose el arrancado de plantas y las sanciones en contra de los productores de coca.

Continuando con el compromiso hacia la comunidad internacional, el gobierno boliviano, con los primeros recursos de cooperación destinados a este fin, implementó en 1975 el primer proyecto de sustitución de cultivos de coca. Se trata del Proyecto de Desarrollo Chapare-Yungas (PRODES), que tuvo como objetivo proporcionar una asistencia técnica y financiera que permitiese a los productores de coca lograr la sustitución de este cultivo. El proyecto duró hasta 1980 y no alcanzó ningún resultado significativo.

En 1981, se formuló una estrategia internacional para la fiscalización del uso indebido de drogas. La estrategia, un programa básico quinquenal (1982-1986), exigía a los organismos miembros de la ONU mayor apoyo a los gobiernos nacionales para que emitieran e hicieran cumplir las leyes sobre control de drogas, implementaran una sustitución de gran alcance de cultivos y pusieran en marcha programas de formación preventiva. Durante este período no se tomaron en cuenta estas exigencias, dado que el gobierno de facto del coronel Luis García Meza habría utilizado recursos que le proporcionó el narcotráfico<sup>6</sup>.

La Asamblea General de las Naciones Unidas definió en 1984 el tráfico y uso indebido de drogas como actividades criminales de orden

---

6 Según las denuncias del ex agente de la DEA, Michael Levine, quien fuera oficial para operaciones especiales en América del Sur, el golpe de Estado que encabezó el general Luis García Meza el 17 de julio de 1980 fue parte de una conspiración apoyada por la Agencia Central de Inteligencia de EE.UU. (CIA) para operar libremente la fábrica de cocaína Huanchaca, a fin de costear sus operaciones secretas en Nicaragua. Esta denuncia fue publicada por el semanario uruguayo *Brecha* el 22 de enero de 1993.

internacional, por lo que exigían atención urgente y de máxima prioridad, afirmándose que constituían una grave amenaza a la seguridad y desarrollo de muchos países. El mismo año, la Organización de Estados Americanos (OEA) convocó a los países miembros a unir esfuerzos para establecer una lucha frontal contra el narcotráfico, estableciéndose que uno de los mayores peligros es el atentado que supone contra la soberanía de las naciones. Por supuesto, al lanzarse estas declaraciones no se tomó en cuenta que el narcotráfico podría constituirse en uno de los justificativos más eficaces para que EE.UU. intervenga en los países productores de hoja de coca, socavando de este modo su soberanía, seguridad y estabilidad.

Luego de que la comunidad internacional logró estigmatizar legalmente todo lo que podría relacionarse con el narcotráfico, se emprendió la búsqueda del nuevo consenso: la militarización de la lucha contra el narcotráfico. Es así que, en el año 1988, EE.UU. propuso en la Cumbre Santa Fe II un plan para fortalecer los programas de sustitución de cultivos de coca mediante apoyo militar. Resultaba de mayor conveniencia geopolítica militarizar los procesos de erradicación que establecer un consenso con los productores de esta hoja.

El Encuentro de Cartagena, realizado en 1990, fue el acontecimiento que brindó la oportunidad a EE.UU. para definir el tema del apoyo y la injerencia militar en los países andinos que se hallaban comprometidos con la lucha contra el narcotráfico. A partir de este encuentro, se condicionó la cooperación internacional al cumplimiento del conjunto de metas trazadas por EE.UU. para cada país participante. La declaración que resultó fue firmada por los presidentes Jaime Paz Zamora (Bolivia), Virgilio Barco (Colombia), George Bush (EE.UU.) y Alan García (Perú). En aquel documento, se reconoció como prioridad común la reducción de la demanda, consumo y oferta de drogas ilegales, meta que pretendía ser cumplida con el empleo de recursos de cooperación económica. Esta cooperación fue dirigida al desarrollo alternativo de cultivos de coca, procurando el estímulo al comercio, exportación e inversión privada legal. Con esta medida, el gobierno de EE.UU. autorizó 300 millones de dólares para los países andinos. Del total de este monto, el 84% debía ser utilizado en interdicción, erradicación y entrenamiento militar; el restante 16% podría ser empleado en alivio a la deuda, siempre y cuando se redujeran los flujos de cocaína a EE.UU. Las proporciones definidas para el destino de estos recursos y la explícita propuesta de militarización en la erradicación de cultivos de coca generaron un vehemente rechazo al documento, no sólo por parte de los sectores relacionados con la producción de coca, sino también de grupos sociales mayoritarios presentes en los países que firmaron dicho acuerdo.

A pesar de que el Encuentro de Cartagena fue la primera ocasión en que se acordó abiertamente el apoyo militar para la lucha contra el narcotráfico entre los países andinos y EE.UU., este tipo de vínculos se iniciaron

con anterioridad. El primero, en Bolivia, tuvo lugar en 1986 con el operativo Blast Furnace, por el cual se enviaron seis helicópteros Black Hawk y 160 oficiales de alto rango del ejército norteamericano. Además de este operativo, deben considerarse los agentes con que cuenta la DEA en Bolivia desde aquel año, que –según informes periódicos– nunca bajaron de 20 pero tampoco se elevaron por encima de los 35 (CEDIB, 1994: 3-5).

De este modo, luego de ser definida la postura de la comunidad internacional respecto al narcotráfico, todos los países de la región andina vieron menguar su soberanía, no por el menoscabo que pudiese ocasionar la actividad de los productores y traficantes de estupefacientes, sino por las secuelas que comenzó a dejar la lucha contra el narcotráfico. Los condicionamientos relacionados con esta cruzada fueron implementados por el FMI, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el BID; y a pesar de que su cumplimiento no dejó de significar en cada caso agudos conflictos en las zonas de producción de hoja de coca, aún se mantienen vigentes.

## **ERRADICACIÓN DE CULTIVOS**

En agosto de 1988, el contexto legal internacional logró insertarse en el marco legislativo boliviano con la promulgación de la Ley N° 1008 del “Régimen de la Coca y Sustancias Controladas”, medida con la que se profundizaron, de una manera anticonstitucional, la lucha contra el narcotráfico y los programas de reducción de cultivos de coca. Esta ley establece los siguientes principios básicos<sup>7</sup>.

- Clasificación legal de las zonas de cultivos de coca en: zona de producción tradicional, zona de producción excedentaria en transición y zona de producción ilícita.
- Beneficiarios, marco de planificación y zonas de acción del desarrollo alternativo.
- Dinámicas de interdicción y penalidad en temas de narcotráfico.
- Definición y gestión de finalidades y asistencia técnica en el marco de la responsabilidad compartida.
- Procedencia de los financiamientos de los planes y programas.
- Compensación a reducciones voluntarias de producción de coca en las zonas de plantaciones excedentarias.
- Acciones complementarias a los planes de desarrollo alternativo (migraciones y otros).

---

<sup>7</sup> Síntesis extraída de la misma Ley 1008.

- Reducción de cultivos de coca en forma gradual y simultánea al desarrollo alternativo.
- Producción lícita de coca con un máximo de 12 mil hectáreas en todo el país.

La Ley 1008 resultó una de las normas más controversiales para la sociedad boliviana. Entre los puntos más cuestionados se encuentra el artículo referido a la detención inmediata de todo individuo que sea sospechoso de tener en su posesión drogas ilícitas o precursores destinados a su preparación. La implacable aplicación de este punto logró duplicar la población carcelaria del país en menos de cuatro años (ver Laserna, 1996). Este elemento ha significado la mayor violación que se ha cometido durante un gobierno elegido democráticamente a la Constitución del Estado y a su naturaleza de libertad de derecho. En un estudio referido a los abusos a los derechos humanos que comete la policía en las acciones de lucha contra el narcotráfico se detallan diez casos, en los que se prueban torturas, allanamientos, confiscaciones y detenciones indebidas de personas al amparo de esta ley (Pettersson y Mackay, 1993).

Otro punto fuertemente rechazado de la Ley 1008 es el que se refiere a la estipulación de los procesos de erradicación de los cultivos de coca. Inicialmente, la erradicación se emprendió de manera paralela a un plan de compensación económica directa e individual, mediante el cual se otorgó a cada campesino 2.500 dólares por hectárea erradicada (DIRECO, 2000: 9-13). Sin embargo, al observarse que estos recursos no fueron destinados mediante la inversión al fortalecimiento de otras actividades económicas, se procedió a modificar la dinámica de compensación directa por un sistema de compensación comunitaria.

Con la nueva dinámica, cada comunidad eligió los bienes de producción que más necesitaba para implementar o continuar actividades económicas alternativas a la producción de coca.

A pesar de que las federaciones de productores de coca definieron el rechazo común a la sustitución de la compensación individual por la compensación comunitaria, en marzo de 1998 el gobierno boliviano inició esta última, entregando a las comunidades de productores un equivalente a 1.650 dólares por hectárea de cultivo de coca reducida. No obstante el rechazo a esta nueva dinámica de compensación, la superficie neta de cultivos de coca descendió, en los diez años posteriores, 5 mil hectáreas anuales, lo que demuestra la agresividad con que se aplicó la ley<sup>8</sup>.

---

8 Datos referidos a compensación, erradicación y utilidad lograda con cultivos de coca fueron obtenidos a través de entrevistas realizadas a funcionarios de la Dirección General de Reconversión Agrícola (DIRECO) de Bolivia.

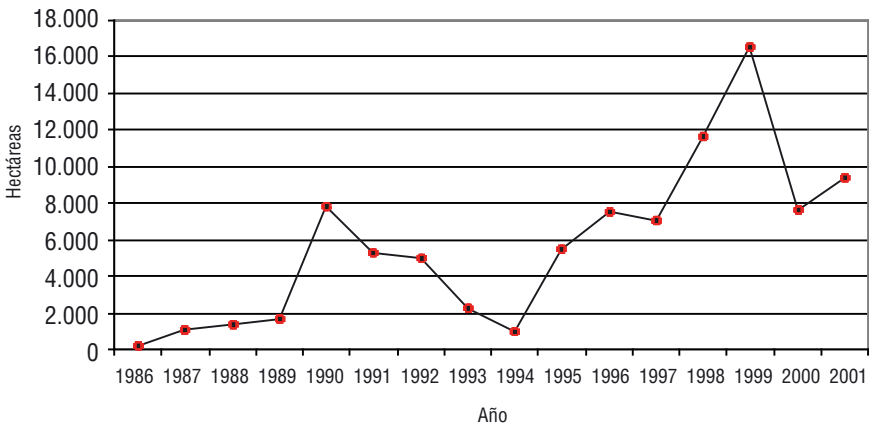
Cada hectárea de coca brinda una utilidad anual de 2 mil dólares, en tanto que la utilidad de una hectárea de plantaciones de banano, producto estrella del desarrollo alternativo, con suerte llega a los 400 dólares al año. Por supuesto, la políticas de compensación no proporcionaron a los productores de coca los beneficios suficientes para que renunciaran a la utilidad que obtenían por cada hectárea de coca cultivada.

Ciertamente, el conflicto que surge a raíz de la erradicación de cultivos de coca nace por la diferencia entre el beneficio que los agricultores pueden obtener con la producción de coca y el que pueden alcanzar con cualquier otra propuesta o apoyo gubernamental. A pesar de este fuerte incentivo del mercado, la embajada había exigido que el gobierno boliviano cumpliera con el encarcelamiento de quienes procedían a cultivar nuevas plantaciones de coca. Esta medida, de haber sido implementada cabalmente, habría ocasionado el colapso del sistema carcelario del país, porque son aún más de 15 mil las familias que han emprendido desde entonces nuevos cultivos de coca.

Después de quince años de erradicación –voluntaria y forzada– de cultivos de coca, no resulta sorprendente que la zona de intervención sea la que presenta el mayor nivel de conflicto e inestabilidad social en el país. En el gráfico que sigue se expone una relación de la superficie de coca erradicada entre 1986 y 2001.

**Gráfico 2**

Hectáreas de coca erradicada en la región del Chapare, 1986-2001



Fuente: DIRECO (2000).



En menos de quince años, se han erradicado más de 80 mil hectáreas de este cultivo. Si se considera que el cultivo de una hectárea de hoja de coca supone al menos 2 mil dólares de ingreso neto anual, puede estimarse que las políticas de lucha contra las drogas han representado la pérdida de 160 millones de dólares de ingresos lícitos para una región con una población de no más de 40 mil familias. Es importante resaltar que, además de estos ingresos generados por la economía lícita de la coca, los habitantes de esta zona contaban, directa o indirectamente, con los ingresos ilícitos que significaba el narcotráfico. Si se cuantifica el total de los flujos económicos –lícitos e ilícitos– que representó la producción y exportación de coca y cocaína, se advierte que significaron una proporción muy importante para la economía nacional.

**Cuadro 2**

Importancia relativa de la economía de la coca en proporción al PIB nacional

Año	Estimaciones	
	% mínimo	% máximo
1980	20,5	40,3
1984	44,9	48,8
1986	53,4	64,6
1987	24,0	26,0
1988	8,5	31,0
1990	3,7	12,9
1991	3,4	6,0
1993	2,9	

Fuente: Laserna (1996).

Estos datos se valoraron de acuerdo a los volúmenes de producción de hoja de coca y a la estimación de cantidades que se destinaron para la producción de cocaína y, a pesar de que las variaciones son muy amplias, no deja de impactar la importancia que tuvo este producto para la economía boliviana.

Las políticas de lucha contra el narcotráfico, aun con la oposición social y su impacto en las cuentas nacionales, no han variado significativamente luego de la promulgación de la Ley 1008. Se trata de una actividad que no ha sufrido los cambios que suelen realizarse con la transición de un gobierno a otro, puesto que no ha sido implementada como política interna definida por el gobierno nacional, sino que fue impuesta desde el exterior como política de Estado norteamericana, delineada para toda la región andina.

El gobierno del general Hugo Bánzer Suárez definió, en el Decreto Supremo N° 24963 de febrero de 1998, el “Plan Dignidad” como Es-

trategia Boliviana de Lucha contra el Narcotráfico. En este documento se presentaron como pilares de la estrategia boliviana cuatro elementos centrales: el desarrollo alternativo, la prevención del consumo de drogas ilegales, la erradicación de cultivos de coca y la interdicción del tráfico de sustancias ilícitas. El presupuesto de esta estrategia nacional fue distribuido entre los cuatro componentes, según se expone en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3**

Presupuesto para la Estrategia Boliviana de la Lucha Contra el Narcotráfico, 1998-2002

<b>Programa</b>	<b>Monto (millones de dólares)</b>
<b>Erradicación</b>	108
<b>Desarrollo alternativo</b>	700
<b>Interdicción</b>	129
<b>Prevención</b>	15
<b>Total</b>	952

Fuente: Presidencia de la República de Bolivia (2001a).

Este plan, en el cual el gobierno boliviano presupuestó los 952 millones de dólares estimados para implementar una efectiva lucha contra el narcotráfico, fue aprobado por la embajada estadounidense, sin que por ello la agencia diplomática comprometiera su apoyo financiero. Por el contrario, en 1998 se redujo la ayuda norteamericana de 48,3 a 36 millones de dólares (*La Prensa*, 2002: 4), sin que hayan cedido las presiones de dicha embajada al gobierno boliviano para acelerar los ritmos de erradicación de cultivos de coca. Aunque la disminución de la contraparte norteamericana fue rechazada por el gobierno de Bánzer por cuestiones de “dignidad”, no por ello dejó de hacerse efectiva esta reducción financiera ni se detuvieron los procesos de erradicación de los cultivos de coca. En el transcurso de ese gobierno, llegaron a gestionarse más de 300 millones de dólares, a pesar de que en agosto de 1997 el Departamento de Estado norteamericano indicó que en Bolivia se debía reducir el nivel de compensación económica por la erradicación de cultivos de coca, aun después de que la lucha contra el narcotráfico y la consecuente erradicación de cultivos de coca redujeron los ingresos per cápita de la zona a menos de una octava parte de su niveles anteriores.

Resulta importante agregar que en el marco de la lucha contra el narcotráfico existen, además de las entidades dirigidas a efectuar la erradicación de los cultivos de coca, entidades militares y policiales especialmente entrenadas y equipadas para las labores de interdicción. Estas unidades fueron siguiendo el modelo de las tropas especiales estadounidenses, equipadas por la Narcotic Affairs Section (NAS)

de la embajada norteamericana y entrenadas por la Drug Enforcement Administration (DEA) (ver CEDIB, 1994).

En dicho contexto, el único instrumento que se ha emprendido para atenuar y encubrir esta situación de permanente atentado a la soberanía nacional y los derechos de la sociedad boliviana surge con los programas de desarrollo alternativo. Se trata de un intento que nació frustrado por la desproporción que implica en relación con los daños efectuados. Ya en 1998 se presentó la primera ocasión en que se admitió, aunque de manera indirecta, que la economía de la coca no podría ser sustituida con una inversión de 50 millones de dólares por año. En tal sentido, el presidente de la Comisión de Lucha contra el Narcotráfico de la Cámara de Diputados aceptó que los recursos del desarrollo alternativo no tuvieron los efectos deseados, al no lograr sustituir la economía ilegal de la coca originada por el narcotráfico. Por supuesto, las actividades emprendidas por el desarrollo alternativo no sólo no alcanzan el volumen de la economía ilegal de la coca, sino que tampoco logran igualar el volumen monetario correspondiente a la economía originada por el consumo tradicional.

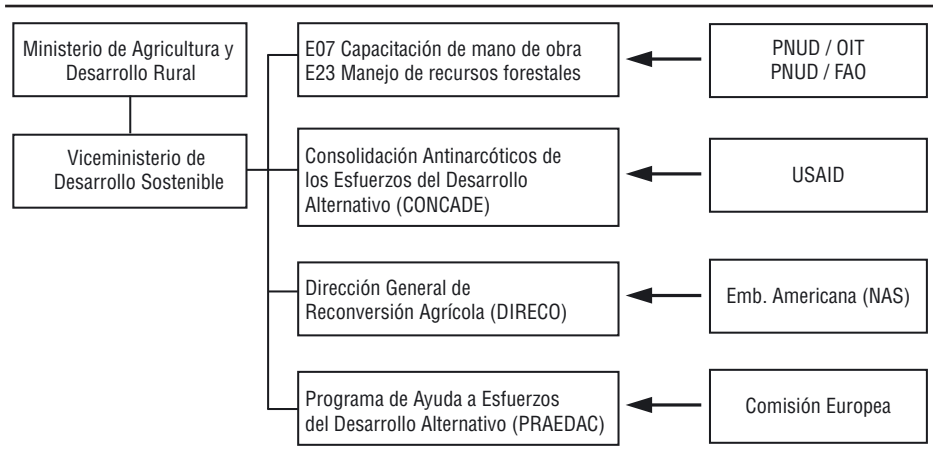
### **BALANCE DEL DESARROLLO ALTERNATIVO**

El desarrollo alternativo fue definido en 1997, en el Plan General Económico y Social del país, del siguiente modo:

Un proceso integral, sistémico y complejo que tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de toda la población, a través del desarrollo productivo integral, el desarrollo social con equidad, la participación ciudadana plena, bajo los preceptos de la conservación de la base de recursos naturales y la preservación de la calidad ambiental (Presidencia de la República de Bolivia, 2001b: 21).

Los primeros esfuerzos que efectuó el Estado boliviano para implementar esta perspectiva y diversificar la producción agrícola del Trópico de Cochabamba se realizaron a fines de la década del ochenta. Empezar esta labor solamente con recursos del erario nacional resultaba prácticamente imposible; los recursos de cooperación internacional fueron los que financiaron la mayor parte de los programas de desarrollo alternativo. De este modo, el programa nacional de desarrollo alternativo integró fondos de cooperación internacional provenientes de la USAID, la Unión Europea, el PNUD, y recursos de contraparte nacional. De manera específica, el marco institucional está organizado como se describe en el gráfico a continuación.

**Gráfico 3**  
Estructura institucional del programa de desarrollo alternativo



Fuente: Elaboración propia.

Cada una de estas instituciones y programas, según la fuente de financiamiento con que opera, presenta perfiles y roles distintos dentro de la lucha oficial contra el narcotráfico. Las entidades financiadas por la USAID no conciertan con los pobladores de la zona los procesos de inversión, en tanto que aquellas que son financiadas por la Comisión Europea coordinan con la sociedad civil y las autoridades locales, invirtiendo según las prioridades y necesidades que identifica la población con la finalidad de optimizar sus acciones.

Entre 1996 y 2000, la cooperación internacional en su conjunto ha otorgado 154 millones de dólares para los distintos programas de desarrollo alternativo, en tanto que el gobierno nacional no ha invertido más de 35 millones. Dichos montos de inversión se han efectuado sin obtener resultados efectivos y, aunque los objetivos del discurso público se centraron en el alcance de procesos de producción efectivos y eficientes, esta situación no se ha logrado. En la mayor parte de los casos, las técnicas de producción implementadas derivaron en fracasos, pero en aquellos en los que se lograron éxitos técnicos y cosechas abundantes fallaron los procesos de comercialización, provocando nuevas frustraciones económicas y financieras para los productores.

Otro elemento que ha deteriorado la imagen de los programas de desarrollo alternativo es la burocracia que merma los recursos de inversión. “De cada 100 dólares de los recursos económicos y finan-

cieros, sólo 75 llegan a convertirse en inversión real y benefician a la población objetivo” (Marconi, 1994: 49). El resto queda en manos de quienes manejan los aparatos burocráticos y técnicos tanto estadounidenses como bolivianos.

Es por esto que las inversiones que se realizan en este contexto continúan siendo rechazadas y los productores de coca mantienen con violencia su tradicional derecho a cultivar al menos una hectárea. En el cuadro que sigue se expone una relación de los resultados económicos alcanzados en la región por el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo.

**Cuadro 4**

Valor agregado de la producción lograda por el desarrollo alternativo, 1993-2000 (en dólares)

Sector	Año							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Agrícola</b>	26.986	38.183	43.500	72.989	78.740	97.270	70.012	73.003
<b>Pecuario</b>	3.336	3.700	6.385	6.777	7.170	7.563	7.956	10.000
<b>Forestal</b>	1.365	1.925	2.485	3.045	3.606	4.794	4.648	5.287
<b>Total</b>	31.687	43.808	52.370	82.811	89.516	109.627	82.616	88.290

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CONCADE.

Los resultados obtenidos por los distintos proyectos del desarrollo alternativo no logran ni la décima parte de los 160 millones de dólares anuales que alcanzaba el producto interno de la zona con el libre cultivo de coca, a pesar de toda la inversión realizada, los despliegues técnicos y los equipos proporcionados por la cooperación.

En general, las actividades propuestas por el Estado y la cooperación enfrentan serias dificultades para consolidarse como una alternativa real para las familias que producían hoja de coca, dados los bajos niveles de ingreso que permiten. En el nivel microeconómico, esto puede observarse en la siguiente relación de ingresos familiares que se obtiene con los cultivos del desarrollo alternativo y la producción de hoja de coca.

**Cuadro 5**

Ingreso anual por productos del desarrollo alternativo (parcela familiar promedio)

Actividad	Costos de producción (dólares)	Ingresos por venta (dólares)	Beneficios netos (dólares)
<b>Agricultura</b>			
<b>Coca</b>	172	2.310	2.138
<b>Arroz</b>	407	538	131
<b>Maíz</b>	176	738	562
<b>Banano*</b>	388	692	304
<b>Palmito</b>	164	253	89
<b>Ganadería</b>			
<b>Leche</b>	98	203	105

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Plan de Desarrollo del Trópico y entrevistas a productores.

\* Relación correspondiente al segundo año, en tanto que en el primero se tiene un beneficio neto negativo.

Son precisamente estas diferencias en los ingresos de las familias de la zona las que derivan en las permanentes situaciones de violencia, bloqueos, emboscadas y asesinatos que, hasta la fecha, se expresan en al menos medio centenar de muertos e incontables denuncias de violaciones a los derechos humanos.

En el año 2000, el gobierno nacional declaró que el nivel de incidencia de pobreza fue reducido en esta región, pretendiendo ocultar la disminución en los ingresos per cápita y el producto general de la zona<sup>9</sup>. Esta medición fue realizada con las metodologías impuestas por el BM, valorando las inversiones públicas y el incremento en la prestación de servicios. A pesar de esta mejora del IDH regional, el acercamiento a la realidad de la zona puede proporcionar una visión clara de las dificultades crecientes que padece su población y explicar algunos datos que exhiben sus deterioradas condiciones de vida. Entre estos, pueden considerarse los que siguen: el 56% de los niños menores de 5 años sufre de un retardo de crecimiento no superable debido a situaciones de desnutrición; el 95% de la población infantil padece de desnutrición crónica; y según la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) existe un 89% de hacinamiento, tomando en cuenta un promedio de 6,2 miembros por hogar<sup>10</sup>.

Estas situaciones, que atentan contra la soberanía nacional y la integridad de la población boliviana, surgen de un discurso mo-

9 Declaración realizada por el presidente Jorge Quiroga en el discurso de transmisión de mando, el 6 de agosto de 2000.

10 Datos obtenidos en base a los documentos del *Plan del Desarrollo del Trópico* (Mancunidad de Municipios del Trópico de Cochabamba, 1997).

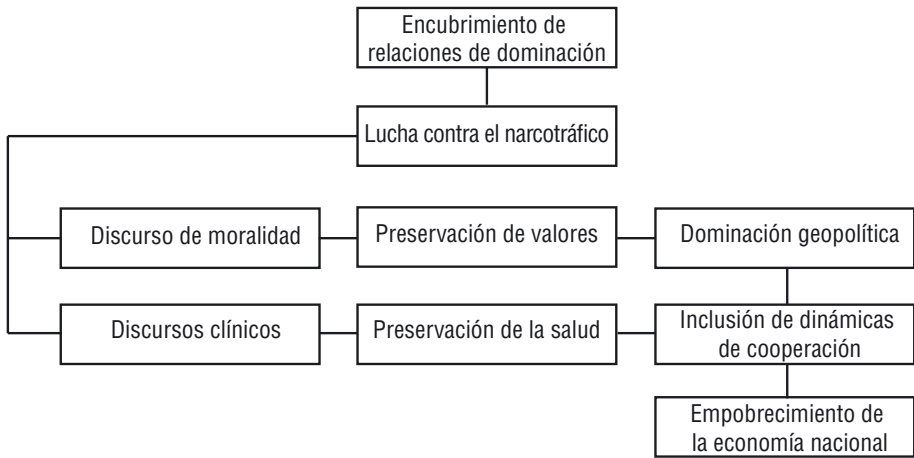
ral que se sustenta en el daño que las drogas ilegales ocasionan a la sociedad y a quienes las consumen. No obstante, al igual que ocurre con la lucha contra la pobreza, dicho discurso encubre dinámicas que están dirigidas a fortalecer intereses geopolíticos norteamericanos en la región andina. Estructurado sobre términos clínicos y morales, el discurso de la lucha contra las drogas argumenta el peligro que representan estas sustancias ilegales para la forma de vida burguesa, la familia y otros elementos nucleares del sistema social moderno.

En relación con esta supuesta preocupación que mantiene el gobierno estadounidense por mejorar las condiciones de vida, es curioso observar cómo ha rechazado las declaraciones de Río y Kyoto para la preservación del medio ambiente, dejando de lado cualquier consideración de respeto sobre la salud humana y la biodiversidad. Sin embargo, este mismo gobierno encabeza una de las campañas más tenaces de la época, aparentando un curioso interés por proteger la salud de los potenciales consumidores de estupefacientes. Aparentemente, las empresas pueden contaminar el mundo, pero un individuo no puede atentar contra su propia salud.

Respecto de la legitimidad de los discursos clínicos, esta entra en duda al observarse que las tasas de mortalidad que implica el consumo de cocaína son mucho menores a las que supone el consumo legal de alcohol o tabaco. En un estudio realizado en EE.UU. se ha señalado que, de cada 100 mil consumidores de tabaco, 650 mueren por este hábito; de cada 100 mil alcohólicos, 150 mueren por intoxicación o enfermedades hepáticas por ingestión de alcohol; y sobre esta misma proporción sólo 4 mueren por sobredosis de cocaína (Laserna, 1996). Evidentemente, esto no niega los daños que supone al sistema nervioso el consumo de dicha sustancia, pero sí cuestiona los criterios con los que se define la legalización o proscripción del consumo de una u otra droga.

Esta ambigüedad entre discurso y realidad se expone en un esquema en el cual se reconocen los elementos discursivos que justifican a los sistemas de poder oficial para implementar la lucha contra el narcotráfico y los elementos que pueden inferirse de la reflexión y los datos que se proporcionan en este texto.

**Gráfico 4**  
Secuencia de sentidos de la lucha contra el narcotráfico



Fuente: Elaboración propia.

Al observar este contraste de conceptos, se reconoce a cada gobierno nacional en una condición de servilismo y a la sociedad boliviana en una situación de consternación por los abusos que han patrocinado las entidades norteamericanas. Por supuesto, la naturaleza del “Plan Dignidad”, denominado así bajo pretendidos preceptos de soberanía nacional, responde enteramente a una función de encubrimiento de las relaciones de poder internacional impuestas a la sociedad boliviana. Este rol que ha desempeñado el Estado boliviano se constituyó en la causa de este escenario de violencia social y rechazo al gobierno nacional, situación denominada como “guerra de baja intensidad” por los sistemas de inteligencia de EE.UU. Se trata de un fenómeno de reconfiguración popular de los espacios de poder y decisión locales.

### CONFLICTOS Y REIVINDICACIONES SOCIALES

La intromisión de las entidades extranjeras, la naturaleza de las políticas estatales descritas, las constantes violaciones a los derechos humanos y el atentado permanente a la economía de los más pobres constituyen la realidad y el entorno cotidiano de los pobladores de la zona de estudio. Esta realidad es justificada por las estructuras de poder mediante enunciados de una falsa moralidad que se transmite con énfasis y rimbombancia en los discursos oficiales, mensajes que –a pe-



sar de su persistencia– tienen antagónicas recepciones y efectos entre los diferentes grupos y sectores de la sociedad boliviana.

Entre los sectores rurales más pobres de la población, especialmente en el Trópico de Cochabamba, los mensajes gubernamentales son rechazados o ignorados casi en su totalidad, ya que atentan contra sus formas de vida y sus economías. Por el contrario, en las zonas urbanas y entre los sectores de clase media y alta, estos discursos suelen ser aceptados, quizás por la existencia de un imaginario urbano que los distancia de la población campesina e indígena, y los lleva a entender la pobreza (y todo lo que a ella se asocia) como un estigma de inferioridad que desvaloriza los derechos de quienes la sobrellevan. A pesar de que la pobreza y el narcotráfico son elementos que la moral de cualquier pueblo o nación desea superar, no se ha logrado una coherencia entre el deseo de superarlos y el interés por reproducirlos.

### **DISCURSO OFICIAL Y CONSTRUCCIONES CONTESTATARIAS**

Para realizar un acercamiento más riguroso a la percepción que tienen los habitantes del Trópico de Cochabamba respecto de los cultivos de coca y las propuestas de desarrollo alternativo, se han considerado como perspectivas de análisis las dos metodologías de medición de la pobreza mencionadas al inicio del documento: el *método de ingreso o ex ante* y los métodos de *línea de pobreza o ex post*. Desde estos enfoques se construyeron dos tablas de significantes, estableciendo una escala cuantitativa entre las categorías positivas y negativas que reconoce cada enfoque. Propuestas estas categorías como calificativos, se exponen a la izquierda aquellas que tienen una valoración positiva y a la derecha su opuesto negativo. Estas escalas, denominadas “diferenciales semánticos”, se aplicaron mediante entrevistas a los pobladores de la zona de estudio, quienes seleccionaron distintos valores intermedios según la apreciación que permite su experiencia personal<sup>11</sup>.

De este modo, con la aplicación del método de “diferenciales semánticos”, se obtuvo el nivel de afinidad que existe entre las dos metodologías de medición de pobreza con las significaciones que implica el cultivo de coca y la opción gubernamental del desarrollo alternativo. Así, las líneas de la matriz expresan un promedio de los valores que la población encuestada confiere tanto al cultivo de coca como a las políticas de desarrollo alternativo en relación a las variables seleccionadas.

---

11 Estas entrevistas se realizaron en las federaciones cocaleras a un promedio de ocho dirigentes varones por cada federación. También se efectuaron ocho entrevistas a mujeres en una reunión de la Organización de Mujeres Artesanas del Trópico.

**Cuadro 6**  
Matriz obtenida sobre variables referidas a niveles de ingreso

Bienestar	1 2 3 4 5 6 7 8 9	Malestar
Seguridad	1 2 3 4 5 6 7 8 9	Riesgo
Servicios	1 2 3 4 5 6 7 8 9	Inasistencia
Protección	1 2 3 4 5 6 7 8 9	Desatención
Educación	1 2 3 4 5 6 7 8 9	Analfabetismo
Salud	1 2 3 4 5 6 7 8 9	Enfermedad
Democracia	1 2 3 4 5 6 7 8 9	Autoritarismo
Opiniones respecto al cultivo de coca		-----
Opiniones respecto al desarrollo alternativo		-----

Fuente: Elaboración propia.

En este cuadro se observa que los productores de coca encuentran que sus cultivos facilitan o implican una mayor aproximación a las categorías ideales del método de medición de los niveles de ingreso; en tanto que el desarrollo alternativo, en opinión de los mismos productores, se aleja de estas categorías y se aproxima a una situación que podría ser considerada como infructuosa desde esta perspectiva metodológica. Como se observa, el cultivo de coca es afín y positivo a la perspectiva de incremento de los ingresos de cada familia; por el contrario, las políticas de desarrollo alternativo resultan negativas y adversas.

Al aplicarse el mismo diferencial pero con las variables que sustentan el método de línea de pobreza, los resultados se invierten.

**Cuadro 7**  
Matriz obtenida sobre variables referidas a línea de pobreza

Bienestar	1 2 3 4 5 6 7 8 9	Malestar
Seguridad	1 2 3 4 5 6 7 8 9	Riesgo
Servicios	1 2 3 4 5 6 7 8 9	Inasistencia
Protección	1 2 3 4 5 6 7 8 9	Desatención
Educación	1 2 3 4 5 6 7 8 9	Analfabetismo
Salud	1 2 3 4 5 6 7 8 9	Enfermedad
Democracia	1 2 3 4 5 6 7 8 9	Autoritarismo

Fuente: Elaboración propia.

Desde el método de línea de pobreza, el desarrollo alternativo es positivo y el cultivo de coca es identificado como componente negativo. El único elemento que se ha valorado positivamente respecto del cultivo de coca es el concerniente a las prácticas democráticas, en tanto la defensa de este cultivo y las acciones de rechazo a la erradicación se definen mediante procesos democráticos directos en los ampliados cocaleros, es decir, cada cocalero o productor tiene el derecho de emitir su opinión sobre las acciones de sus dirigentes en lo concerniente a la defensa de sus cultivos. Por otro lado, el desarrollo alternativo ha sido impuesto. Hasta el momento, nunca se ha consultado con los productores para el diseño de sus estrategias, rompiendo de este modo con las lógicas democráticas de consulta.

Salvando la dimensión democrática, en las entrevistas se observa que los productores de coca encuentran una relación más positiva entre la perspectiva de la línea de ingreso y el cultivo de coca, en tanto que la relación con los preceptos de la línea de pobreza es inversa. Se reconoce, en este sentido, una falta de afinidad entre los intereses de los productores del Trópico de Cochabamba y las políticas implementadas a partir de los preceptos del desarrollo humano y el método de línea de pobreza.

Al considerar que los niveles de convulsión social se han incrementado por la reducción de cultivos de coca, se podría deducir que existe también una mayor afinidad entre el método de ingreso y los intereses inmediatos de la población. Por otro lado, el método de línea de pobreza, afín a los resultados obtenidos con el desarrollo alternativo, se distancia de los intereses de este sector poblacional. Así, la implementación de las nociones propuestas por el desarrollo humano encubre el impacto que tiene en la población el conjunto de políticas estatales.

Este encubrimiento discursivo no resulta útil para atenuar las reacciones de descontento popular entre los afectados, en tanto que únicamente es asimilado por aquellos sectores sociales que desconocen los efectos reales de estas políticas de Estado. Por el contrario, el simple descontento y las meras expresiones de violencia han derivado, de manera intuitiva o premeditada, en un profundo rechazo a las estructuras estatales de poder y, más importante aún, en el empoderamiento de los productores de coca, quienes han copado los espacios locales de poder y gobierno, particularmente sindicatos y municipios.

### **NUEVAS CONFIGURACIONES POPULARES DE PODER**

En general, la reacción de los sectores agrícolas afectados por la reducción de sus ingresos ha sido contundente, violenta y generalizada. Las primeras manifestaciones de descontento surgieron como movilizaciones intermitentes; sin embargo, a partir de estas se fortaleció una

conciencia de comunidad en torno a los sindicatos y las federaciones campesinas. Estas organizaciones canalizaron las necesidades sociales más imperiosas de la región y enfrentaron las políticas de erradicación de coca, lo que les permitió constituirse en las instancias de poder regional de mayor peso político. La relevancia que lograron los sindicatos y federaciones cocaleras les permitió ocupar rápidamente los espacios de poder institucionalizados por ley: concejos municipales, comités de vigilancia y todos los espacios de representación ciudadana.

Esta afirmación se corrobora al observar la siguiente relación de cargos políticos ocupados por dirigentes sindicales en las cinco jurisdicciones municipales que integran la región en estudio.

**Cuadro 8**  
Composición política de los concejos municipales  
del Trópico de Cochabamba, 2000-2002

Municipio	Nº de concejales afiliados a los sindicatos	Concejales disidentes	Total de concejales
Villa Tunari	6	1	7
Shinaota	5	0	5
Chimoré	6	0	6
P. Villarroel	5	0	5
Entre Ríos	5	0	5

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a funcionarios municipales.

De la misma manera, se expone la relación de composición política de los comités de vigilancia (entidades encargadas de desempeñar funciones de control social) ocupados por los dirigentes de las federaciones cocaleras.

**Cuadro 9**  
Composición política de los comités de vigilancia del Trópico de Cochabamba, 2000-2002

Municipio	Nº de integrantes	Integrantes afiliados a los sindicatos
Villa Tunari	5	5
Shinaota	3	3
Chimoré	4	4
P. Villarroel	5	4
Entre Ríos	4	4

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a funcionarios municipales.

En conjunto, se observa cómo la fuerza que logró la dirigencia sindical cocalera enfrentando las políticas gubernamentales de lucha contra el narcotráfico le ha permitido adquirir un poder político e institucional excepcional, que no da lugar a competencia u oposición alguna. Es así que las organizaciones sociales con presencia más fuerte han sido conformadas con carácter gremial en torno al cultivo de un solo producto, la coca. Ello permitió establecer una situación que deriva en la preeminencia política de un sector económico, el único que logró niveles de ingresos suficientes para hacer frente a la pobreza generalizada de los sectores campesinos del país. Esta expansión y fortalecimiento de la institucionalidad sindical se ha acelerado debido a la permanente acción política que han demandado los procesos de resistencia a la erradicación de los cultivos de coca. Se trata de situaciones profundamente conflictivas que han exigido elevados niveles de cohesión, los cuales a su vez han permitido potenciar políticamente a los sindicatos y federaciones cocaleras.

Estas dinámicas organizativas han posibilitado que, desde 1992, las cinco federaciones del Trópico de Cochabamba, que integran a más de 140 sindicatos, hayan mantenido constante su presión para conseguir la despenalización del cultivo de hoja de coca, finalizar la erradicación forzosa, abolir la Ley 1008, incluir a los campesinos en la planificación del desarrollo alternativo y lograr la retirada de militares y la DEA del Trópico del Departamento de Cochabamba (CEDIB, 1994: 9-18).

A pesar de que existen en toda la región del Trópico de Cochabamba más de 145 asociaciones de productores que se encuentran afiliadas a los programas de desarrollo alternativo, más del 90% de los 17 mil asociados pertenecen también a los sindicatos cocaleros. La permanencia en las asociaciones se explica por los beneficios técnicos que pueden recibir, sin dejar por ello de participar activa y comprometidamente en los sindicatos de productores de coca.

El nivel de cohesión que han logrado las organizaciones “cocaleras” ha sido tan fuerte que consiguieron conformar un partido político que no sólo ha alcanzado representación parlamentaria, sino que además se estableció como la segunda fuerza electoral del país en las elecciones nacionales de 2000, absorbiendo los votos de los sectores populares y campesinos de todo el país. Al canalizar los intereses y desencantos de la mayor parte de la población, no es casualidad que se haya denominado al MAS como “única opción antineoliberal en Bolivia”<sup>12</sup>.

El alcance de este nivel de arrastre político permite inferir que los movimientos sociales pueden fortalecerse cuando se aviva el sentido simbólico de comunidad, más aún cuando se percibe que existe un

---

12 Titular del periódico *El Juguete Rabioso* (2002).

enfrentamiento contra un enemigo común. Así, la lucha que iniciaron los sindicatos campesinos del Trópico de Cochabamba en contra de la erradicación de los cultivos de coca ha elevado los niveles de cohesión y fortalecido la visión de comunidad entre quienes se han dedicado a este cultivo. El sentido de comunidad logrado en esta población de agricultores colonos, recientemente asentados y de diversas procedencias, no habría alcanzado de otra manera los mismos niveles de unidad y fuerza política.

Sin embargo, no deja de ser relevante en este análisis de los procesos de consolidación comunitaria considerar que la construcción de estos sentidos de comunidad se inició en un espacio económicamente homogéneo definido en torno a la producción de coca. Esto significa que la consolidación de esta actividad como elemento central de la economía regional implicó la atenuación de las diferencias de intereses en un sector ampliamente mayoritario de la población, lo que a su vez permitió alcanzar la unidad social que ha permitido a los sindicatos campesinos reaccionar de manera conjunta frente a las políticas estatales.

La eficacia de esta construcción de sentidos, lograda a partir de la homogeneidad económica de los integrantes, también ha posibilitado a los sindicatos la definición de un nuevo discurso hegemónico, en el que la correlación de poder es inversa a la establecida en el resto del país. El sector agroempresarial y el discurso oficial son marginales en los espacios de decisión política y ciudadana de esta región, en tanto que “lo campesino” se ha constituido en un elemento dominante. Se trata de una victoria con la que se ha logrado invertir los niveles de predominio discursivo. Fue una conquista sindical lograda por sectores anteriormente marginados, en un proceso de “movilidad social” no alcanzado antes en el país<sup>13</sup>.

A pesar de que varios de los componentes del discurso desarrollado y adoptado por los productores de coca se han generalizado entre otros sectores populares del país, las perspectivas de consolidar un sentido homogéneo de sociedad a nivel nacional y diseñar una estrategia política común se disuelven ante las diferencias sociales, culturales y espaciales existentes. Esta fragmentación, especialmente marcada entre sectores rurales y urbanos, es ocasionada por dos elementos. Primero, por la persistencia de esquemas jerárquicos que obstaculizan la construcción de un principio de igualdad y reciprocidad que le proporcione al campesino un estatuto de sujeto con derechos legítimos. Segundo, por la falta de sincronía de temporalidades entre individuos y sectores sociales, empresarios y desempleados, indígenas y criollos: “Se trata de

13 El concepto de movilidad social hace referencia a “la capacidad de reivindicación familiar o personal a través del ascenso en las escalas de estatus social” (Calderón, 1998: 25).

una sociedad en la que se vive a distintas velocidades, donde la acción política ya no marca la hora para todos” (Calderón, 1998: 35).

## CONCLUSIONES

En el tramo inicial de este artículo, se han mostrado las líneas centrales de los enfoques de la lucha contra la pobreza, estableciendo las diferencias básicas entre los métodos de medición de pobreza *ex ante* y *ex post*. Posteriormente, se estableció una breve relación entre el rol que desempeñan los organismos internacionales y el efecto que logran en el diseño de las políticas nacionales bajo el pretexto de la implementación de dinámicas de cooperación y ayuda para superar la pobreza. Del texto se infiere que las políticas de lucha contra la pobreza constituyen factores paliativos de las contradicciones sociales para permitir la consolidación de procesos de liberalización económica en función de la preservación y reproducción de capitales transnacionales.

En la segunda parte del trabajo se ha mostrado el valor que tiene la hoja de coca para la cultura andina y se explicó el proceso por el cual se dispuso la prohibición de la producción, comercio y consumo de drogas. A partir de estos precedentes, se ha expresado cómo la lucha contra el narcotráfico en Bolivia se estableció alrededor de la erradicación de los cultivos de coca, con el consecuente deterioro de las condiciones de vida de los productores y la pobreza en la región, a pesar de la implementación de programas de desarrollo alternativo.

Por último, se ha analizado la reacción popular que resultó de la implementación de estas políticas en el Trópico de Cochabamba, exponiendo cómo este proceso ha fortalecido los movimientos sindicales de los productores de coca y, posteriormente, fomentado las movilizaciones campesinas en todo el país.

El desarrollo de la investigación permitió corroborar la hipótesis de que el Estado pretende conciliar el discurso moral que justifica la lucha contra la pobreza y contra el narcotráfico con los intereses y la reproducción de los sistemas globales de poder. Si se reconoce que el Estado, como lo propuso Karl Marx, tiene por función esencial la preservación de los derechos y mecanismos de reproducción del capital, también podría afirmarse que estas supuestas dinámicas humanitarias tienen como finalidad facilitar la extensión de este rol estatal en las economías globalizadas.

Se trata de un contraste en el que se descubre la coincidencia de los procesos de industrialización, acumulación y liberalización de la economía en las sociedades modernas, con la supuesta preocupación por la salud y el bienestar de grupos sociales que suelen ser discriminados u olvidados, drogadictos o desamparados. No deja de ser sorprendente que no se inviertan más esfuerzos y recursos económicos

en prevención antes que en interdicción, especialmente cuando se ha reconocido que la inversión en acciones de prevención del consumo de drogas resulta cuatro veces más efectiva (Jelsma y Roncken, 1998).

Algunos autores, entre ellos F. Thoumi (1994), afirman que la producción y comercialización de drogas se prohíben por no corresponder con los intereses capitalistas hegemónicos de un determinado entorno social. Esta explicación respecto del atentado que supone la industria ilegal de drogas psicotrópicas contra las estructuras tradicionales de acumulación de capital transnacional invita a realizar un nuevo análisis, en el que se evalúe el posible impacto que tendrían la legalización de la producción y el comercio regulado de drogas reconocidas hasta hoy como ilegales.

También se ha observado que el problema de la pobreza es uno de los más atendidos en la agenda de las entidades internacionales mientras que, simultáneamente, el hambre, la inequidad, el desempleo y la violencia social crecen en todas las regiones del mundo. Pero también resulta innegable que los eufemismos analizados, componentes de la médula corrupta de las estrategias de dominación, han sufrido un desgaste irremediable. El surgimiento y fortalecimiento de los movimientos populares de oposición así lo demuestra.

Para que el repudio social a estas políticas se haga efectivo, es necesario que se produzcan previamente niveles elevados de unidad social que permitan establecer nuevas dinámicas de administración de poder local. Estas perspectivas de resistencia sugieren nuevos espacios de investigación que identifiquen y caractericen los nacientes discursos populares, reconociendo que estas nuevas alternativas no son todas legítimas y que incluso pueden brindar un escenario propicio para la aparición de nuevas situaciones de chauvinismo o populismo.

Otra línea de investigación que se sugiere remite a la connotación que implican los conceptos que componen cada discurso, entendiendo cada uno de ellos como una función de poder ligada en última instancia a la ley y al Estado. Así, los conceptos como *drogadicto* –aquel ser enfermo y nocivo para la sociedad productiva– o *droga* –fármaco psicotrópico que destruye voluntades y hogares– son los cimientos sobre los que se construyen estos sólidos y efectivos discursos de dominación. Quizás la implementación de un nuevo marco conceptual permita vislumbrar nuevas perspectivas para enfrentar estos males.

Durante el tiempo que ha durado el desarrollo del trabajo de investigación (aproximadamente diez meses), los enfrentamientos han continuado en la zona de estudio: cinco muertos, una veintena de heridos y permanentes violaciones a los derechos humanos son algunos saldos de las políticas gubernamentales. Las víctimas de esta “guerra de baja intensidad” continúan aumentando y las secuelas no dejan de manifestarse con creciente intensidad. Queda preguntarse cuál es el



futuro de estas contradicciones, en caso de no conseguirse reformas reales en el accionar estatal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Calderón, Fernando 1998 *Más allá del Estado, más allá del mercado* (La Paz: Plural).
- Cardozo, C.; Coca, A. y Yáñez, C. 1999 *Cifras y datos del desarrollo alternativo en Bolivia* (Cochabamba: CEDIB).
- CEDIB-Centro de Documentación e Información Bolivia 1994 *DEA y soberanía en Bolivia* (Cochabamba: CEDIB/Acción Andina).
- DIRECO-Dirección General de Reconversión Agrícola 2000 *Resultados a diciembre 2000* (Cochabamba).
- El Juguete Rabioso* 2002 (La Paz) N° 58.
- El Juguete Rabioso* 2003 (La Paz) N° 80, 25 de mayo.
- Fundación Milenio 1998 *Las reformas estructurales en Bolivia* (La Paz: Fundación Milenio).
- INE-Instituto Nacional de Estadística 2000 *Indicadores Económicos 1988-2000* (La Paz: INE).
- INE 2001 *Datos estadísticos 2001* (La Paz: INE).
- Jelsma, Martín y Roncken, Theo 1998 *Democracias bajo fuego* (Montevideo: Acción Andina/Ediciones de Brecha/Transnational Institute).
- La Prensa* 2002 (La Paz) 16 de julio.
- La Razón* 2003a (La Paz) 15 de febrero.
- La Razón* 2003b (La Paz) 16 de febrero.
- Laserna, Roberto 1996 *20 Juicios y prejuicios sobre coca-cocaína* (La Paz: NOVIB).
- Laserna, Roberto 2002 *Pobreza, expectativas y esfuerzo laboral* (Cochabamba: CERES).
- Los Tiempos* 2003a (Cochabamba) 15 de febrero.
- Los Tiempos* 2003b (Cochabamba) 16 de febrero.
- Mancomunidad de Municipios del Trópico de Cochabamba 1997 *Plan de Desarrollo del Trópico* (Villa Tunari).

- Marconi, Reynaldo 1994 *El drama del chapare. La frustración del desarrollo alternativo* (La Paz: CEDLA).
- Morales Anaya, Rolando 2000a *Bolivia. Política económica, geografía y pobreza* (La Paz: Universidad Andina Simón Bolívar).
- Morales Anaya, Rolando 2000b *Métodos para medir la pobreza* (La Paz: Universidad Andina Simón Bolívar).
- Negri, Antonio y Hardt, Michael 2002 (2000) *Imperio* (Buenos Aires: Paidós).
- Pérez Serrano, Gloria 1998 (1994) *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes* (Madrid: La Muralla).
- Pettersson, Bjorn y Mackay, Lesley 1993 *Violaciones de los derechos humanos causadas por la "guerra contra las drogas" en Bolivia* (Cochabamba: Red Andina de Información).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2002 *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002* (La Paz: PNUD).
- Presidencia de la República de Bolivia 2001a *Estrategia Boliviana de Lucha contra el Narcotráfico* (La Paz: Fundación Hans Seidel/ FUNDEMOS-Fundación Boliviana para la Capacitación Democrática y la Investigación).
- Presidencia de la República de Bolivia 2001b *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (La Paz: FUNDEMOS).
- PRISMA 2000 *Las políticas sobre la pobreza en Bolivia* (La Paz: Plural).
- Soliz Rada, Andrés 2002 *El imperio en Bolivia* (La Paz: Quality).
- Suárez, José Hugo 2002 "La sociología cualitativa: el método de análisis estructural de contenido" en *Tinkasos* (La Paz) N° 11.
- Thoumi, Francisco 1994 *Economía política y narcotráfico* (Bogotá: TM).
- Viceministerio de Desarrollo Alternativo 2002 *Desarrollo alternativo y erradicación de cultivos de coca* (La Paz: Urquiza).



Alejandra Laserna\*

## **POBREZA Y SALUD: MERCADO LABORAL, CONDICIONES DE HÁBITAT Y SALUD EN BOLIVIA**

### **INTRODUCCIÓN**

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) (Gobierno de Bolivia, 2001) señala que en Bolivia existe una relación muy estrecha entre la pobreza, la actividad económica y el deterioro ambiental. La contaminación por falta de servicios básicos de saneamiento en los hogares pobres es la principal responsable de las enfermedades diarreicas y de la muerte en niños. Asimismo, la baja calidad del aire dentro de los hogares que dependen de combustible natural para sus cocinas agudiza las enfermedades respiratorias.

Los problemas de salud ambiental más urgentes, en cuanto a índices de mortalidad y enfermedad mundiales, son aquellos asociados con hogares y comunidades pobres en el mundo en desarrollo. En las áreas rurales y las zonas de asentamientos peri-urbanos de las ciudades, factores como la construcción inadecuada de las viviendas, el hacinamiento, la carencia de agua potable y saneamiento apropiado, la contaminación de alimentos, y la contaminación del aire interior de

\* Licenciatura en Biología de la Universidad Mayor de San Simón. Magíster en Ecología Humana de la Universidad Libre de Bruselas (VUB). Asesora del Proceso de Ciudadanía Ambiental del Programa de Promoción de la Participación, Democracia y Equidad Municipal en el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) de Cochabamba.

los hogares son las amenazas ambientales más grandes para la salud humana. Además, estas condiciones a menudo van acompañadas de una mala nutrición y falta de educación, lo que hace a las personas más vulnerables y menos aptas para manejar aquellas amenazas.

Sin embargo, la EBRP indica que “el tratamiento específico del medio ambiente es relativamente nuevo en Bolivia, por lo que las actuales condiciones de las instancias gubernamentales hacen necesaria la implementación de programas de fortalecimiento institucional” (Gobierno de Bolivia, 2001:79). Por ello, es necesario profundizar el estudio de la pobreza explorando nuevos puntos de vista y trascendiendo la descripción, para estudiar las relaciones que existen entre la pobreza, el entorno y la vida cotidiana.

Este trabajo propone incluir al mercado y el grado de inserción en él como una condición que determina la ocurrencia de pobreza, y las relaciones que existen entre la pobreza y algunas de las variables que la definen, como son: la educación, la calidad del ambiente inmediato y la salud. Se espera que al entender estas relaciones se podrán identificar y proponer estrategias de acción mejor estructuradas y de mayor incidencia, que ayuden a disminuir los efectos negativos de dichas relaciones y a prevenir una mayor degradación en la calidad de vida.

La pobreza ya no puede ser descrita de manera adecuada únicamente como la falta de recursos económicos o acceso a los servicios básicos. La pobreza también involucra una privación relativa o desigualdad en el acceso a empleos, bienes materiales o servicios; y en la mayoría de los países esta desigualdad se da cada vez más en las ciudades (WRI, 1996). Es necesario ir más allá de las tradicionales mediciones económicas de la pobreza según ingresos, o la disponibilidad general de servicios básicos, y comenzar a incluir otras variables que ayuden a dar una perspectiva más amplia del problema. Por ejemplo, la escasa cobertura de los servicios de alcantarillado y recolección de basura trae consigo problemas serios de contaminación del aire y, de las fuentes de aguas aledañas de las cuales muchas familias dependen, afectando severamente las condiciones de vida de la gente. El acceso a servicios sanitarios, tanto para la prevención como para el tratamiento de los problemas de salud, es muy restringido y, en la mayoría de los casos sólo accesible para algunos sectores de la población. Esto se percibe claramente en Bolivia, donde el servicio de recolección de residuos sólidos de las alcaldías abarca sólo ciertos barrios y sectores urbanos.

Además, la gente pobre de las ciudades es la que más carga con los riesgos ambientales por las condiciones de vida en las que está forzada a vivir. Se estima que entre un 30 y 60% de la población urbana mundial vive en hogares con condiciones por debajo de los estándares establecidos como apropiados (*substandard housing*) (WRI, 1996).

Varios estudios han establecido que la pobreza es uno de los obstáculos más grandes para abordar temas ambientales en los países en desarrollo (Pugh, 2000; Satterthwaite, 2003; UNDP, 1997). Algunos afirman que la causa principal de la degradación ambiental es la pobreza, porque las personas pobres, desprovistas de la suficiente educación y formación, son incapaces de gestionar los recursos naturales disponibles de forma sostenida y sólida, y si se desea desarrollar políticas ambientales efectivas se debe, en primer lugar, tratar el problema de la pobreza. Sin embargo, la relación es también inversa, porque la degradación ambiental afecta sobre todo a los pobres, ya que estos son más propensos a vivir en ambientes insalubres y a tener que soportar los impactos ambientales negativos que el desarrollo tiene sobre el ambiente (WRI, 1998). En ese sentido, es necesario estudiar y comprender la pobreza desde esta perspectiva y tomando en cuenta sus relaciones con otros factores que se encuentran muy ligados a ella, como la salud, la educación y el medio ambiente. Este estudio reconoce la complejidad de la pobreza, y por eso aspira a superar las descripciones economicistas y tecnocráticas e incorporar una perspectiva ambiental en su análisis tomando en cuenta sus efectos sobre la calidad de vida de la gente.

Los objetivos generales de este trabajo son, por una parte, contribuir a una comprensión más amplia e integral de la pobreza y de sus nuevas características, habiendo transcurrido 17 años de continuidad de políticas neoliberales en Bolivia; y por otra, explorar las interrelaciones existentes entre condiciones del hábitat, pobreza, educación y salud en un contexto político de apertura de mercados y transformación del rol del Estado.

Para esto, se describe la calidad del hábitat tomando en cuenta el *medio ambiente inmediato* de los hogares y su relación con la salud, la educación y la pobreza a nivel de los hogares. También se considera la *inserción al mercado* como determinante para estas relaciones. Se analizan de manera integral las relaciones entre estas variables para elaborar argumentos que sean teórica y empíricamente sustentables para orientar el diseño de políticas de lucha contra la pobreza que estén centradas en mejorar las condiciones de vida y aumentar las capacidades de los pobres.

La hipótesis principal de esta investigación es que *las formas de inserción al mercado laboral son determinantes de la relación entre pobreza, condiciones del hábitat, educación y salud en la población boliviana.*

Para poder comprobar esta hipótesis, se clasifica a la población según el grado de inserción al mercado. La clasificación será hecha en base al hogar como una unidad, tomando en cuenta el tipo de trabajo que realice en jefe de hogar (JH), las características de este trabajo y cómo se relaciona con el mercado.

Desarrollando un poco más esta hipótesis, podemos decir que la población que se incorpora al mercado a través de la venta de su fuerza de trabajo sufre una polarización muy fuerte, porque un grupo muy grande recibe salarios bajos, situándose en condiciones de pobreza en las que la relación entre salud y condiciones del hábitat es muy estrecha. Es decir, si la calidad del ambiente inmediato es baja y existen muchas amenazas para la salud (mala calidad del aire, falta de agua potable, etc.), al ser un hogar pobre, las personas no tienen los medios (educación, ingresos, etc.) para evitar enfermedades.

Al existir una relación estrecha entre estas dos variables (salud y medio ambiente), una mayor presencia de amenazas ambientales traería consigo una mayor incidencia de enfermedades. Además, la pobreza es más común en los hogares menos insertos en la dinámica de intercambio del mercado y viven esta relación de manera más directa.

El grupo minoritario que recibe remuneraciones más elevadas y está por encima de la pobreza vive una relación menos estrecha entre su estado de salud y las condiciones de su hábitat, porque tiene mayores posibilidades de evadir amenazas de este tipo, ya que puede pagar mejores viviendas, acceder a servicios de salud y a una mejor educación.

Esta hipótesis conduciría, a su vez, a reflexionar sobre la relevancia que tienen las condiciones ambientales del hogar como determinantes de las condiciones de salud en la familia. El nivel de los ingresos tiende a ser más importante para contrarrestar los efectos del entorno en las familias más integradas al mercado, pero en su caso los ingresos también pueden verse afectados por las condiciones de salud de la familia, de manera directa cuando esta deteriora la capacidad de trabajo, e indirecta cuando absorbe parte de los ingresos para la adquisición de servicios curativos.

Los datos para esta investigación fueron extraídos de la base de datos de la Encuesta Integrada de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) a través del programa Mecovi del año 2000, la cual fue aplicada con el objetivo de estudiar las condiciones de vida de la población que habita en viviendas particulares. Los datos de esta encuesta han sido utilizados para la producción del Mapa de Pobreza 2001 y contienen variables pertinentes al estudio de la pobreza en Bolivia. Es por ello que se eligió trabajar con la base de datos del año 2000. Previamente, se hizo una depuración de la información para seleccionar los hogares que tienen niños de hasta cinco años, crear un universo homogéneo y también poder extraer datos para variables de salud que sólo se aplican a esa población (como ser la ocurrencia de diarreas).

Finalmente, los resultados de esta investigación proponen ampliar la visión de la pobreza en Bolivia para incluir ciertos aspectos que

condicionan su incidencia. Las variables aquí analizadas nos permiten proponer acciones prioritarias de gran alcance, pero también incitan al análisis del contexto del mercado boliviano, donde además de existir enormes desigualdades, se convive con distintos modos de concebir la economía del hogar.

### **POBREZA: INDICADORES, CONCEPTOS Y ENTENDIMIENTOS**

Habitualmente, la pobreza se entiende como la carencia de recursos económicos suficientes que puedan cubrir el desarrollo normal de un individuo en una sociedad.

Según Contreras (1995), la medición más frecuente de la pobreza se hace a través del ingreso económico, haciendo cálculos del valor de la canasta básica y determinando líneas de indigencia (o pobreza extrema). Al agregar servicios básicos a esta canasta básica, como ser salud, educación y vivienda, se obtiene la línea de pobreza. Por debajo de estas líneas, un individuo es calificado como indigente o pobre respectivamente debido a que sus ingresos no son suficientes para permitirle adquirir los bienes y acceder a los servicios considerados necesarios. La otra forma de medir la pobreza, la cual es más compleja por las variables que contempla, es el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En este método se establecen normas respecto al acceso de los hogares a servicios básicos como ser salud, alimentación, educación, vivienda, agua potable, alcantarillado, y se establece el grado en el que el hogar accede a ellos. Si carecen de la satisfacción de estas necesidades, el hogar es calificado como pobre. Este es el método utilizado por el INE para obtener datos censales y elaborar el Mapa de Pobreza 2001.

En el Mapa de Pobreza del año 2001, elaborado por el INE y la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), se indica que “la medición de la pobreza, según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) constituye una tarea fundamental, por cuanto permite conocer la realidad de la población en aspectos referidos a las condiciones de vida y la cobertura de los servicios básicos” (INE/UDAPE, 2002). Asimismo, estos datos permiten elaborar políticas de prevención o alivio de algunas necesidades tomando en cuenta los sectores de la población o sectores geográficos más afectados y las necesidades más urgentes.

En Bolivia, la tasa de pobreza según NBI ha ido disminuyendo en los últimos años. El Mapa de Pobreza de 2001 indica que en ese año, el 58,6% de la población era pobre, lo cual representa a casi cinco millones de personas<sup>1</sup>; no obstante, esta cifra ha disminuido de 85,5% en 1976, y de 70,9% en 1993 (INE/UDAPE, 2002).

---

<sup>1</sup> Según los resultados del Censo 2001, en Bolivia hay 8.274.325 habitantes.



Por otra parte, en la definición de pobreza, se ha pasado de un concepto meramente económico a otro con tendencias cada vez más inclusivas de aspectos humanos, de condición, capacidad y estado. Un ejemplo de ello es la inclusión de nuevas variables en los estudios de pobreza, ya sea la caracterización del ambiente en el que viven, como la detección de problemas de contaminación, o los estudios de percepción subjetiva de la pobreza, que proporcionan una visión más comprensiva de lo que significa ser pobre. Estos últimos estudios ya se han implementado en Bolivia con la Encuesta de Aspiraciones realizada por el INE y el PNUD, donde, por un lado, se miden variables de pobreza estandarizadas y, por otro lado, se pregunta a los encuestados si se consideran o no pobres para ver cómo su percepción se compara con los resultados. Esta pregunta es válida, ya que especialmente en áreas rurales las personas no se consideran pobres al no tener luz eléctrica o alcantarillado, simplemente porque muchas veces no precisan de esos servicios para vivir una vida plena en su comunidad; sus bienes, riqueza y bienestar provienen de otras partes (Laserna, 2005).

Por lo visto, la pobreza es una situación dinámica donde no sólo intervienen factores meramente económicos, ya que el bienestar y el desarrollo humano engloban asuntos que no siempre pueden ser medidos a través de variables o indicadores. El enfoque de las capacidades, propuesto por primera vez por Amartya Sen<sup>2</sup>, ha tenido un gran efecto en la manera de percibir la pobreza y sobre todo en la manera de medirla. Asimismo ha servido como fundamento teórico para desarrollar el concepto de desarrollo humano, presentado por el PNUD a finales de la década de 1980.

A pesar de estos avances en la medición y comprensión de la pobreza, al igual que ocurre con otros conceptos, la pobreza tiende a ser simplificada y no se incluyen muchos de los aspectos que forman parte de esta condición. Es también aquí donde nace la necesidad de observar a la pobreza desde otros puntos de vista y en relación con otros aspectos del desarrollo, como es el deterioro ambiental o las condiciones de vida, que incluyen el medio ambiente inmediato de los individuos. Estos nuevos enfoques de la pobreza no sólo ayudan a expandir el concepto, sino también a desarrollar políticas alternativas y complementarias a las políticas económicas comúnmente utilizadas.

En Bolivia, una experiencia innovadora se aplicó en la Encuesta Nacional de Aspiraciones en 1998 realizada por el INE y el PNUD,

---

2 Para Sen, las “capacidades” dentro del marco de la pobreza son todas las cosas que una persona es capaz de hacer o ser, y entre estas están las necesidades básicas, pero estas no son las únicas. Para un análisis más profundo puede consultarse: “Las contribuciones de Amartya Sen al estudio sobre la pobreza” de Miguel A. Mateo Pérez.

En <<http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/mateoperezsen.htm>>.

donde se preguntó a los entrevistados si se consideraban pobres. Los datos generales de pobreza indicaban que el 93% de los hogares campesinos se catalogaban como pobres, pero solamente el 63% afirmó ser pobre (Laserna, 2005). Este dato nos lleva a pensar que los parámetros establecidos para medir la pobreza a veces presentan limitaciones que sobreestiman algunas variables utilizadas para la caracterización de la pobreza.

En el área rural, aunque las necesidades básicas no estén satisfechas, puede que estas no sean necesidades tan imprescindibles para la vida diaria como la riqueza social y las relaciones establecidas en las comunidades, las cuales son bienes más útiles y más provechosos.

Y aquí radica otro de los retos en la medición de la pobreza: el contexto. Así como existen diferencias contextuales entre la pobreza en países desarrollados y en vías del desarrollo, existen diferencias entre pobreza urbana y rural. Estas diferencias tienen que ver con el contexto social en el que se hace el estudio, donde los valores de algunas mediciones tienen más importancia que otros. En países en desarrollo, por ejemplo, la medición de la pobreza se concentra sobre todo en las necesidades básicas insatisfechas; en cambio, en países desarrollados, donde la desnutrición es rara y la alfabetización casi universal, se interesan más en variables como la exclusión social. Es por eso que tampoco es posible construir un índice que mida la pobreza y que sea relevante en todos los países y en todos los contextos.

En este estudio, se toma en cuenta la pobreza estructural con el enfoque de las NBI porque es la más útil y relevante para combinar con el enfoque de la calidad de hábitat, educación y salud, que son el objetivo central de este trabajo.

## **SÍNTOMAS DE LA POBREZA**

Vivir en condiciones de pobreza implica privaciones, pero distintas personas pueden experimentar distintos tipos de carencias de acuerdo a rasgos culturales, sociales o idiosincrásicos, y por eso se han establecido necesidades humanas básicas que se consideran indispensables para el bienestar de todo ser humano. Estas necesidades básicas se suponen medibles a través de censos y encuestas.

Amartya Sen sostiene que “aunque la prosperidad económica contribuye a que la gente lleve una vida más libre y realizada, también lo hacen una mayor educación, unos mejores servicios de salud y de atención médica y otros factores que influyen causalmente en las libertades efectivas de las que realmente gozan las personas” (Sen, 1997).

Las necesidades humanas en el campo de la salud, educación y vivienda (o condiciones de hábitat) son los tres aspectos principales de la vida humana que se ven afectados por la pobreza y los tres que

se consideran esenciales para determinar la pobreza con el método de las NBI. Por lo tanto, explorar estas variables aprovechando los datos que nos proporcionan las Encuestas de Hogares del programa Mecovi puede ilustrar de manera veraz este análisis.

Existe un consenso sobre los estándares mínimos que una persona debería tener para vivir libremente en una sociedad y esto está expresado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual indica en su artículo 25 que “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” (ONU, 1948). Esta afirmación es en realidad una aspiración para así enfrentar la situación de aquella población mundial que se encuentra en una situación de pobreza extrema donde no se pueden satisfacer ni los requerimientos mínimos alimentarios.

El uso de la salud como indicador de la pobreza es mundialmente aprobado, ya que permite realizar comparaciones entre países. Además, a través de estudios de salud se puede obtener otro tipo de información, como alimentación o la exposición a ambientes contaminados. La carencia de buena salud es la principal causa de inasistencia al trabajo y a la escuela, lo cual impide acumular bienes materiales y sociales. Pero una buena salud no sólo aumenta la productividad de las personas, sino también el bienestar social y personal de cada una de ellas. Sin embargo, existe evidencia que indica que la salud depende mucho del nivel económico de las personas<sup>3</sup>, pero también otros factores influyen en ella, como por ejemplo la educación y la calidad del ambiente en el que viven, los cuales serán expuestos más adelante.

Las variables de salud utilizadas para este estudio son: acceso a seguro médico, enfermedad o accidentes en las últimas cuatro semanas, diarrea del menor de 5 años, tos del menor de 5 años, características de embarazo y atención de las mujeres de 13 a 50 años.

Con el crecimiento desmesurado de las poblaciones en las ciudades, especialmente en los barrios marginales y pobres, la asistencia para problemas de salud no satisface la demanda. Al mismo tiempo, al ser pobre en una ciudad se enfrentan riesgos que aumentan las probabilidades de adquirir enfermedades, porque los pobres no tienen la capacidad económica de escoger un mejor sitio para vivir, mejor material de construcción, una mejor alimentación o un buen servicio médico. El ambiente insalubre en el que viven muchas familias, la falta de agua y alcantarillado en los barrios marginales y la desnutrición a causa de

---

<sup>3</sup> Ver WRI (1998), donde se muestra una fuerte relación entre la salud y la riqueza económica.

una alimentación inapropiada son tan sólo algunas de las causas de enfermedades y muertes infantiles entre la población pobre.

Las enfermedades relacionadas con el consumo de agua son las más comunes entre niños y son las culpables de los problemas de salud en muchos hogares pobres. Anualmente, más de cinco millones de niños mueren en el mundo por enfermedades causadas por el medio insalubre en el que viven, juegan o se desenvuelven (WHO, 2003). Asimismo, se estima que dos millones de niños mueren al año de enfermedades respiratorias, algunas de las cuales son empeoradas por la contaminación del aire de sus hogares<sup>4</sup>, y 1,3 millones de esas muertes infantiles son causadas por diarreas, las cuales son transmitidas en gran parte por patógenos de agua o comida contaminada (WHO, 2003).

La enfermedad más común en los hogares sin servicios básicos es sin duda la diarrea, llegando a afectar hasta el 30% de la población menor a los 5 años de edad. Lo mismo sucede con la tos, que muchas veces es causada por las condiciones del aire dentro del hogar. El uso de combustibles naturales para la cocina es uno de los determinantes para la disminución de la calidad de aire y también es la causa del deterioro de la salud de la población.

La EBRP indica que “la salud tiene una alta valoración social debido a que la población en su conjunto se beneficia de ella y contribuye a la reducción de la pobreza” (Gobierno de Bolivia, 2001: 54). Un individuo con mala salud tiene menos probabilidades de trabajar y de llevar una vida plena que contribuya a su desarrollo personal y como miembro de la sociedad; de modo similar, un niño o niña enfermo no pueden asistir a la escuela, ni desarrollarse normalmente en su comunidad.

Lo verdaderamente lamentable es que muchas de estas enfermedades y hasta muertes pueden ser fácilmente tratadas y evitadas con el acceso a agua potable antes que por el acceso a atención médica, pero en muchas comunidades rurales o en barrios pobres dentro de ciudades, no hay ninguno de los dos servicios.

La educación es otro derecho esencial de los seres humanos y uno de los requisitos básicos para llevar una vida plena y libre en una sociedad. Se la considera como parte de las “capacidades” de las cuales habla Sen, puesto que el tener una educación forma parte del bienestar personal y de la productividad económica de una persona.

La educación proporciona conocimiento y construye capacidades que permiten tomar decisiones personales informadas y acceder a más oportunidades dentro de la sociedad. La educación inicial y fundamental, la cual implica sobre todo la alfabetización, ha sido declarada

---

<sup>4</sup> Los hogares que utilizan leña como combustible en la cocina presentan una mayor incidencia de enfermedades respiratorias, principalmente en mujeres y niños (WRI, 1998).

un derecho humano (ONU, 1948: Art. 26), y en Bolivia, la Constitución Política del Estado (CPE) tiene establecida la asignación de recursos con carácter prioritario al nivel primario de educación.

La EBRP toma en cuenta la importancia de la educación como herramienta para eliminar la pobreza y manifiesta que “la educación permite satisfacer necesidades básicas de la población al mismo tiempo que incrementa la productividad de las personas [...] Mejora las condiciones de acceso al mercado de trabajo y la distribución futura de los ingresos” (Gobierno de Bolivia, 2001: 50). Igualmente, señala que la formación laboral es otro mecanismo mitigador de la pobreza, ya que permite insertar personas capacitadas a sectores laborales en demanda.

Algunos de los efectos que tiene la educación en las mejoras en la calidad de vida se perciben a nivel de hogares. Estudios realizados por el Banco Mundial y presentados en el Informe Mundial de Desarrollo del año 1993 demuestran que la educación es uno de los aspectos del desarrollo humano en los cuales se debe invertir para eliminar los efectos de la pobreza, tales como los problemas de salud. Los hogares con mayor educación también disfrutaban una mejor salud, incluso cuando la familia es considerada pobre, ya que tienen el conocimiento y las capacidades para poder actuar preventivamente o en el caso de la incidencia de enfermedades. Esta afirmación es principalmente cierta en el caso del nivel de educación de la mujer porque es ella la que directamente cuida de la salud de los niños. Aparentemente, la educación capacita a la persona que proporciona el cuidado primario, la cual es casi siempre la mujer, para evitar las amenazas a la salud y combatir las enfermedades con una mayor facilidad, incluso cuando los ingresos son bajos.

Es por eso que la alfabetización no sólo es importante por la utilidad que puede derivar directamente de ella, sino por la persona que uno puede llegar a ser si sabe leer y escribir. En Bolivia, la tasa de analfabetismo ha disminuido en los últimos 10 años (del 20% en 1992 al 13% en 2001), pero la diferencia entre hombres y mujeres analfabetos sigue siendo considerable (6 vs. 18%). El ausentismo escolar (tanto de niños como de niñas) se debe sobre todo a la carga de trabajo que recae sobre muchos de ellos, especialmente los que pertenecen a hogares pobres o con economías familiares donde es importante su participación como fuerza de trabajo. Y la disparidad en la tasa de analfabetismo a favor de los hombres se debe al papel que cumplen las mujeres en estos hogares, siendo más apreciadas como apoyo al trabajo doméstico que como individuos con potencial profesional.

La educación se relaciona con la salud y la posición social de las personas de manera indirecta y directa. Wilkinson (1996) afirma que uno de los efectos de tener una buena educación es que, al parecer, ayuda a elevar a la persona en la jerarquía social. Una mejora en la salud de

una persona puede estar relacionada con el cambio en la posición social que la educación ha brindado como efecto, más que por sí sola.

Por otra parte, las condiciones del ambiente en el que las personas viven son determinantes de su estado de salud. La calidad del aire, agua, tierra y hasta el clima afectan a la vitalidad de las personas.

A pesar de que las relaciones entre pobreza y medio ambiente han sido expresadas con preocupación por los investigadores y planificadores, su estudio y análisis se ha visto dificultado –por lo menos en el caso de Bolivia– por problemas de información y datos. Los temas ambientales, que por sí mismos son difíciles de expresar en indicadores, suelen ser también muy específicos por su determinación geográfica y por ende no han sido normalizados de la misma manera que los indicadores sociales o económicos, evitando incorporar el tema en los análisis a pesar de las preocupaciones que existen.

En este trabajo, la dimensión ambiental será considerada tomando los indicadores del entorno inmediato de las personas, es decir, lo que se denomina el ambiente construido (*built environment*), y sobre el cual se dispone de información en la Encuesta de Hogares. Emplearemos esos datos para describir analíticamente la situación que permita analizar las relaciones entre pobreza, condiciones de hábitat y salud, según la inserción laboral en el mercado.

Las variables de las condiciones ambientales del hogar son: pisos (material utilizado), paredes (material y revoque), techos (material utilizado), tenencia de un cuarto separado de cocina, disponibilidad de fuentes de energía y combustible utilizado en la cocina, disposición de excretas (disponibilidad y características de uso de baño o letrina) y, finalmente, la procedencia y características del sistema de abastecimiento de agua.

Muchas investigaciones han concluido que las amenazas ambientales más cercanas son las que se encuentran en nuestros hogares, barrios y áreas de trabajo, y también son las principales responsables de accidentes, lesiones, enfermedades y muertes prematuras entre los grupos de ingresos más bajos (WHO, 1992; Satterthwaite, 2003; Hardoy et al., 1992).

La calidad del ambiente en que uno vive depende de varios factores, y el ingreso es uno de ellos. Las familias pobres tienen menos opción de elegir dónde y cómo pueden vivir, por las limitaciones de su estado en comparación a otros grupos sociales, y por eso se ven obligadas a vivir en sitios peligrosos, con amenazas ambientales o geográficas, o en construcciones insalubres. La educación es otro factor fundamental que interviene en la calidad de ambiente en el que vivimos, porque nos permite elegir en base a la información poseída la clase de ambiente en el que queremos vivir y la higiene del mismo.

Los datos sobre la vivienda que recopila el INE intentan establecer a través de parámetros determinados si las viviendas cumplen con requisitos mínimos para calificarlas como satisfactorias o no satisfactorias. La satisfacción o insatisfacción de la vivienda se refiere a si las características físicas de la vivienda son adecuadas según los estándares establecidos en el Mapa de Pobreza; y se considera el tipo de techo, suelo, paredes y materiales que se utilizan en la construcción; es decir, el grado de protección que proporciona la vivienda.

Según los datos obtenidos por la Encuesta de Hogares del año 2000, el 55,2% del total de las viviendas en Bolivia se encuentra en condiciones insatisfactorias por alguna de las características mencionadas anteriormente, y casi el 58% de los hogares no satisface los parámetros de los servicios básicos.

Como mencionamos anteriormente, las relaciones entre estas variables dependen mucho del contexto en el cual se encuentra la pobreza; de cierta forma la caracteriza, ya que la pobreza de las ciudades es muy diferente a la pobreza rural.

La urbanización de la pobreza tiene consecuencias destructivas sobre la calidad de vida de sus habitantes. Los efectos más negativos de la pobreza son característicos de las ciudades y esto es sobre todo por el ambiente que rodea a las poblaciones pobres: insalubres, inseguros y de muy baja calidad, con ausencia de servicios básicos de agua, alcantarillado, y la recolección de los residuos sólidos. Los barrios más pobres de las ciudades se caracterizan por encontrarse en sitios donde las tierras son las menos valoradas por su geografía o presencia de contaminación, y las construcciones de viviendas son muy precarias, ilustrando claramente el nivel de vida de las personas que las habitan.

En cambio, la población rural tiene necesidades muy diferentes a la población urbana y tiene modos de satisfacerlas que también son distintos. Por ejemplo, puede que no tenga la asistencia médica de una clínica con médicos especializados, pero las comunidades normalmente tienen un curandero o curandera que asiste con conocimiento tradicional de medicina natural.

En los resultados censales del año 2001, el Instituto Nacional de Estadística ha destacado una reducción de la pobreza en el área rural entre 1992 y 2001, sobre todo en lo que se refiere a marginalidad e indigencia donde hubo reducciones de 11,4 a 6,8% y de 58,9 a 45,1%, respectivamente. Además, también destacan el desplazamiento de la población rural del grupo de indigencia al grupo de pobreza moderada, ya que hubo una disminución de 13,8 puntos de la población indigente y un aumento de 14 puntos de la población en pobreza moderada.

En la actualidad, el problema medioambiental principal en el área rural de Bolivia es la erosión de tierras, “por sus características,

magnitud e implicaciones para la economía rural y la alimentación de la población” (Morales et al., 2000: 34). Las tierras más afectadas por la erosión se encuentran en la zona andina del país, donde también se concentra la mayor parte de la población que depende de ellas para su supervivencia.

Estudios de pobreza anteriores han vinculado al medio ambiente con la pobreza rural<sup>5</sup> y han logrado constatar que en elevados niveles de desertización la pobreza es más aguda. Lo es también en las comunidades donde las sequías son intensas y las precipitaciones inestables. Las poblaciones con mayores niveles de pobreza se concentran en las zonas rurales de montañas, como ser el norte de Potosí, norte y centro de Chuquisaca y el oeste y sur de Cochabamba.

La pobreza se presenta de muchas maneras, y las diferencias se hacen aún más notorias en contextos tan diferentes como el urbano y el rural. Pero entrar en un análisis de las diferencias contextuales de estos dos grupos nos alejaría del objetivo del trabajo y, por lo tanto, nos abocaremos al concepto de pobreza usado hasta ahora, el de las NBI.

## **EL MERCADO LABORAL EN BOLIVIA**

El retorno a la democracia y la liberalización económica de Bolivia han significado una transformación radical en la estructura institucional y en las funciones del Estado. En 1982 se recuperó la democracia y, con la implementación de la nueva política económica en 1985, Bolivia dejó atrás el modelo del Estado empresario. Posteriormente, el modelo estatista se fue cambiando hacia un modelo de mercado con la capitalización de las principales empresas públicas del país, que retiraron al Estado de las actividades de producción y le permitieron un papel más activo en la regulación de los mercados y en el desarrollo de los servicios sociales. Estas reformas condujeron a cambios en la economía que hoy en día son visibles en el mercado laboral donde se observan bajas tasas de desempleo, a pesar de que ha habido un leve incremento en la desocupación entre el año 2000 (4,79%) y el año 2001 (5,24%).

La situación del mercado es muy importante para los pobres, porque dependen tanto del mercado formal como del informal para asegurarse la subsistencia y reducir sus riesgos de pérdidas (monetarias o de producto). Un mercado dinámico y funcional es indispensable para la apertura de oportunidades para los sectores más débiles. Pero a pesar de los esfuerzos nacionales e internacionales de abrir el mercado para un acceso justo, la realidad es que no todos los trabajadores se insertan en el mercado de la misma manera. Esta diferencia radica

---

<sup>5</sup> Ver CEP (1998). En el capítulo VI se presenta un análisis de las vinculaciones entre pobreza, desigualdades de género y degradación del medio ambiente.



principalmente en las ocupaciones y actividades que desempeñan como medio de subsistencia.

Al observar las principales ocupaciones en Bolivia se destaca un gran predominio del sector agrícola, pecuario y de pesca, constituyéndose en la ocupación principal de la población por un 30%. Otro dato que sobresale es el crecimiento acelerado de los trabajadores no calificados en los últimos años, llegando a duplicarse en tan sólo un año: del 10 al 20%. Podemos destacar que las ocupaciones más comunes en el mercado laboral en Bolivia tienen una gran mayoría de trabajadores por cuenta propia (60%), seguidos por los empleados y los obreros, que representan el 25 y 10% respectivamente<sup>6</sup>.

En esta investigación se exploran las diferencias en las condiciones de vida que emanan del grado de inserción al mercado que tiene la familia. Para este efecto tomamos en cuenta datos sobre empleo pero combinándolos de tal manera que podamos observar variaciones y similitudes que no son perceptibles utilizando las categorías habituales. El tipo de empleo y ocupación que tiene el JH será determinante para establecer el grado de inserción en el mercado.

El análisis del mercado en este trabajo se ha basado en el análisis político y económico planteado por Roberto Laserna (2004), quien expone que la economía boliviana está dividida y es heterogénea porque la población se vincula al mercado de maneras distintas. Es así que propone tres tipos de economías según el grado de inserción en el mercado tomando en cuenta dos factores: la forma en que organizan su producción y los objetivos económicos que persiguen. De esta manera, Laserna las clasifica en economía de base natural, de base mercantil y de base familiar. En este trabajo las nombraremos como economías de baja, alta y mediana inserción, respectivamente.

### **BAJA INSERCIÓN O DE BASE NATURAL**

Los hogares de baja inserción son aquellos en los que el JH se dedica al trabajo familiar no remunerado y al trabajo por cuenta propia en el área rural y en los sectores de actividad en directa relación con la naturaleza: agricultura, pastoreo, ganadería, caza y pesca. En este grupo se incluyen principalmente los hogares campesinos, agricultores y las ocupaciones que son propias principalmente del área rural: actividades que están basadas en el uso de fuerza animal, recursos naturales y trabajo familiar. Los consideramos de baja inserción porque, a pesar de tener relación con el mercado, este no determina la manera en que los traba-

---

<sup>6</sup> En proporciones mucho menores se encuentran: patrón/a, socio/a o empleador/a que recibe remuneración, los que no reciben remuneración, cooperativista de producción, trabajador/a familiar o aprendiz sin remuneración y empleada/o del hogar.

jadores organizan su actividad. Esta se basa sobre todo en el máximo aprovechamiento de la fuerza de trabajo y la búsqueda de seguridad en la provisión de alimentos y otros bienes de consumo, evitando los riesgos mediante la diversificación laboral y productiva. En esta economía el mercado es un mecanismo secundario de acceso a bienes y servicios, y es un espacio de riesgo que en lo posible debe evitarse.

La baja inserción en el mercado es, entonces, tanto una característica como un objetivo de este grupo de trabajadores que venden sus productos o su fuerza de trabajo sobre todo como un complemento o una opción de último recurso. A este primer grupo pertenece, aproximadamente, el 60% de la población total.

### **ALTA INSERCIÓN O DE BASE MERCANTIL**

Contrariamente, los hogares de alta inserción en el mercado son aquellos que dependen plenamente del mercado para la satisfacción de sus necesidades y, por lo tanto, mantienen una relación estrecha con él. Están obligados a comprar los bienes y servicios que necesitan en el mercado, obtienen ingresos vendiendo su fuerza de trabajo a cambio de un salario y ellos son, por tanto, parte de la economía capitalista.

Aquí se incluyen a los patrones o empleadores que compran fuerza de trabajo y organizan la actividad económica con el fin de maximizar ganancias. En este grupo se distinguen los trabajadores de la industria manufacturera, los empleados de comercio y de servicios, tanto públicos como privados. Todos organizan sus actividades en función del ingreso que pueden obtener a través del intercambio mercantil y, por tanto, el mercado tiene una relevancia fundamental, ya que se organizan a partir de la lógica del intercambio. Un estimado 27% de los hogares pertenece a este grupo.

### **MEDIA INSERCIÓN O DE BASE FAMILIAR**

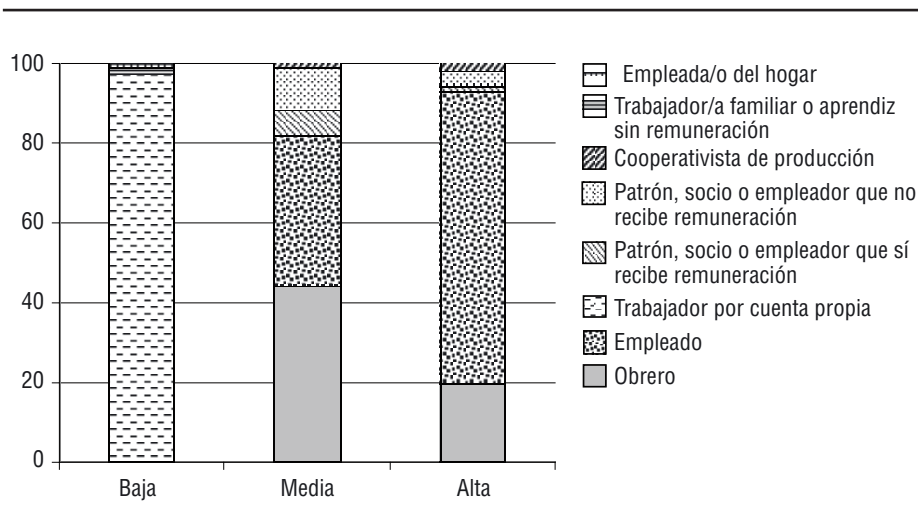
En un sitio intermedio se ubican los hogares de base familiar o de media inserción en el mercado, los cuales presentan características de ambas categorías. Por una parte, son economías familiares, que dependen sobre todo de la venta de mercancías, bienes o servicios, pero no de la venta de fuerza de trabajo. Estas unidades comparten la lógica de reducción del riesgo, el aprovechamiento de la fuerza de trabajo familiar y diversificación de la economía campesina, pero se encuentran en el área urbana y, por tanto, no pueden eludir el intercambio mercantil. En este grupo hemos reunido a los trabajadores familiares y por cuenta propia del área urbana, en todos los sectores de la actividad, excluyendo a los profesionales que venden servicios altamente especializados (médicos, abogados, ingenieros, financistas, etc.), pues aunque son trabajadores por “cuenta propia” disponen de un conside-

rable capital humano y material, y organizan su actividad a partir de las condiciones del mercado.

Estas tres categorías de alguna manera simplifican una realidad que es más compleja. Ciertamente, sería posible elaborar un índice más preciso tomando en cuenta también el empleo secundario de los JH o el empleo de los otros miembros del hogar para ilustrar esos matices, pero, para los fines exploratorios de esta investigación, consideramos suficiente el tomar en cuenta la ocupación principal del JH como indicador de inserción en el mercado, ya que no nos interesa una descripción detallada del desarrollo del mercado en Bolivia, sino observar en qué medida una inserción diferenciada genera condiciones de vida diferentes.

Estas tres categorías propuestas para la inserción en el mercado se caracterizan por las ocupaciones que son distintivas de ellas. El Gráfico 1 ilustra cómo está compuesto cada uno de los grupos.

**Gráfico 1**  
Ocupación según la inserción en el mercado laboral (en %)

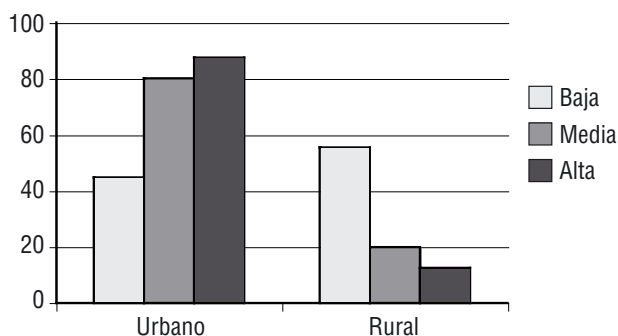


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Integrada de Hogares Mecovi 2000.

Una característica específica de los hogares de inserción baja es que para asegurar el beneficio económico, y sobre todo para disminuir los riesgos, diversifican su producción y trabajo. Los hogares de baja inserción son predominantemente rurales (Gráfico 2). En los hogares de media inserción podemos observar una mayor diversidad de ocupaciones, donde predominan los obreros y empleados. Estos hogares se

encuentran sobre todo en las zonas urbanas del país, donde representan el sector social más vulnerable a los cambios económicos, pero también son los más beneficiados por los servicios públicos, como la educación, el servicio médico y las mejoras en la prestación de servicios básicos como electricidad, agua y alcantarillado.

**Gráfico 2**  
Inserción en el mercado laboral según el área (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Integrada de Hogares Mecovi 2000.

Estas tres economías se desenvuelven simultáneamente de una manera dinámica y en muchos casos independientemente de las otras. Pero la diversificación laboral de muchas familias hace que por épocas se inserten en el mercado. Por ejemplo, el caso de un JH que es agricultor durante una época del año y durante otra vende sus servicios en la ciudad.

A estas alturas se puede considerar que el nivel de integración al mercado condiciona de alguna manera el estilo de vida de estas familias y la calidad de la misma: el tipo de viviendas, servicios de salud y educación que estas reciben, así como la condición de pobreza.

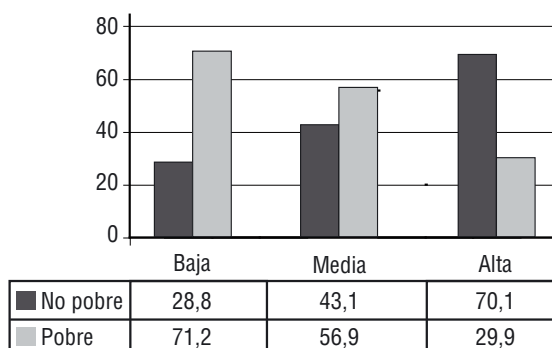
## **POBREZA, SALUD, EDUCACIÓN Y CONDICIONES DE HÁBITAT EN BOLIVIA: UN ANÁLISIS SEGÚN LA INSERCIÓN EN EL MERCADO**

Es necesario insistir que la pobreza tiene varias dimensiones: ingreso, capacidad humana (nivel de salud y educación), seguridad, autonomía y participación. La mayor o menor pobreza en estas dimensiones se correlaciona, pero no de manera estrecha. Puede ocurrir que una mejora en una se ellas sea acompañada de un agravamiento en otra (CEP, 1998: 202).

Vale la pena aclarar que la inserción en el mercado no indica el estado de pobreza de la familia; puede haber hogares pobres y no pobres en los distintos niveles de inserción en el mercado. Se estima que el 58% de los hogares son pobres por NBI, pero los datos nos muestran que la incidencia de la pobreza va disminuyendo a medida que los hogares se insertan más en el mercado (Gráfico 3).

**Gráfico 3**

Incidencia de la pobreza por NBI según la inserción en el mercado (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a resultados de la Encuesta Integrada de Hogares Mecovi 2000.

El Gráfico 3 muestra una tendencia clara de incidencia de la pobreza: los hogares menos insertos en el mercado son en su mayoría pobres (71,2%); en cambio, en los hogares que más insertos están en el mercado, la situación de pobreza disminuye a un 29,9%. Según las categorías ocupacionales, los hogares de baja inserción o de base natural cuentan en su mayoría con obreros por cuenta propia, quienes no dependen de un empleador y viven al día, sin un vínculo estrecho al mercado ya sea por el tipo de trabajo que realizan o por elección. A medida que los hogares se encuentran más insertos en el mercado la estructura laboral también cambia, y en hogares de alta inserción o de base mercantil encontramos sobre todo hogares con JH que son empleados, obreros y, en una menor proporción, patrones o socios. Al tener una relación más cercana con el mercado (a través de estas ocupaciones) el intercambio de servicios también aumenta y la familia tiene un mejor servicio de salud y educación, y mejores condiciones del hogar.

Separando los datos según la inserción en el mercado observamos tendencias claras que permiten denotar vínculos entre las variables que en algunas circunstancias se hacen más evidentes.

## INSERCIÓN EN EL MERCADO, POBREZA Y SALUD

La enfermedad y la muerte son provocadas por varios factores, pero de todos aquellos que degradan la salud, la pobreza resalta por su abrumadora importancia. La Organización Mundial de la Salud ha llamado a la pobreza el “asesino mundial por excelencia” (WRI, 1998).

No cabe duda de que ciertas sociedades son más saludables que otras, pero para algunas las mejoras en la salud con relación a su estándar de vida son más drásticas que en otras. Wilkinson (1996) indica que entre los países más ricos, el crecimiento económico y las mejoras en el estándar de vida no tienen mucho efecto sobre la salud, ya que han superado la etapa crucial del desarrollo económico en la cual estos estándares alcanzaron un nivel adecuado que asegura el alcance de servicios básicos para todos. En Bolivia, las condiciones de vida que impone la pobreza aumentan las probabilidades de enfermedad y de muerte, sobre todo en niños y ancianos, que son los sectores más vulnerables de la población.

Si analizamos los datos para Bolivia podemos ver que el grado de inserción en el mercado sí tiene relación con la calidad de vida que vive la gente respecto a la salud. Por una parte, el estar más vinculado al mercado hace posible el acceso a mejores servicios de salud, ya sea a través de la afiliación a seguros o la compra de servicios médicos privados. Aunque sólo el 16% de la población tiene seguro público y el 3% seguro privado, veremos más adelante que la situación varía mucho según el grado de inserción que las familias tengan en el mercado.

Los seguros públicos y privados tienen más afiliados entre las familias de alta integración al mercado. Entre las personas que tienen seguro, el 67% aproximadamente es de familias de alta inserción en el mercado que, como sabemos, solamente representan el 27% del total de la población. En cambio, entre las familias que no tienen ningún tipo de seguro, el 70,4% son familias de baja inserción en el mercado y representan un 61,7% del total, o sea que, proporcionalmente, representan un grupo mayoritario.

El estado de salud de la población también presenta algunas características interesantes en relación al grado de inserción al mercado. La proporción de JH que se han sentido enfermos y que pertenecen a hogares de baja inserción es relativamente más alta (64,7 del 61,7%) que en el caso de quienes se encuentran altamente integrados al mercado (el 24,8% se sintió enfermo), por lo que puede decirse que los de baja inserción en el mercado corren un riesgo mayor de contraer y no poder tratar enfermedades.

Del mismo modo, el grado de inserción en el mercado también determina el tipo de atención a la salud que buscan las personas.

Se observa que los hogares de alta inserción prefieren la atención médica especializada (54%) sobre otras opciones, como ser la atención de un familiar (18%) o un curandero (0,1%). Esto puede estar muy relacionado con contar con seguros médicos o ingreso suficiente, pero no debemos olvidar que este sector es también el que predomina en las ciudades, donde hay mayor acceso y puede ser un factor importante en el momento de escoger el tipo de atención que uno recibe.

En contraste, las familias de menor integración en el mercado optan en primer lugar por la atención de un familiar (32%) y en muy baja proporción, el cuidado médico (27%). Por otra parte, los hogares de media inserción o de economía de base familiar (que representan el 13% de la población) prefieren en primer lugar el servicio médico (48%) y en segundo lugar la atención de un familiar (18%).

La atención al parto también es un buen indicador de la cobertura del servicio médico, acceso y elección del mismo. En esta variable también se observan tendencias claras según la inserción en el mercado: el 84,1% de la población femenina de baja inserción en el mercado se atendió el parto con un familiar y, en segundo, lugar con un médico (39%), mientras que las poblaciones de mediana y alta inserción han acudido más a un servicio médico para esta ocasión. Podemos observar una tendencia parecida a la que vimos anteriormente con el caso de atención a enfermedades.

Por otra parte, las enfermedades más frecuentes también parecen incidir sobre los grupos de manera distinta. Algunos autores (Wilkinson, 1996; WRI, 1996; WHO, 2003) indican que ciertas enfermedades son típicas de la pobreza. Este es el caso de las infecciones estomacales y enfermedades infecto-contagiosas, que son causadas por el ambiente insalubre en el que esta población reside o se desenvuelve, por la falta de educación preventiva de enfermedades y otros factores anteriormente mencionados.

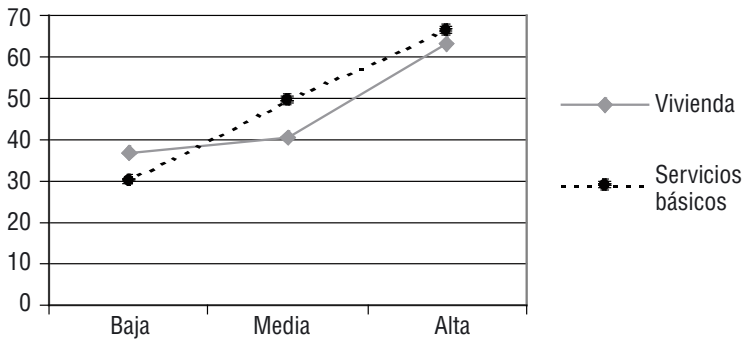
En el caso de enfermedades estomacales “típicas” de ambientes insalubres y pobres, vemos que la incidencia de la diarrea en niños menores a 5 años es mayor tanto en los hogares de baja inserción (61,5%) como en los de media inserción en el mercado (17,4%), y mientras más inserto está un hogar en el mercado, menor es la ocurrencia de diarrea. Curiosamente, esta misma tendencia se observa en el caso de insatisfacción de las condiciones del hogar<sup>7</sup>, como vemos en el Gráfico 4.

---

<sup>7</sup> Profundizaremos en el tema de condiciones del hogar más adelante. El Gráfico 4 quiere ilustrar las tendencias similares que se observan en ambas variables.

**Gráfico 4**

Satisfacción de las condiciones básicas del hogar según la inserción en el mercado (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a resultados de la Encuesta Integrada de Hogares Mecovi 2000.

Inesperadamente, algunos resultados interesantes surgen cuando analizamos la ocurrencia de tos en la población. Los datos demuestran que la tos es una afección proporcionalmente más común entre la población de alta inserción en el mercado que la de baja inserción, aunque también es elevada en este grupo, y que es proporcionalmente menor en la población de media inserción.

Comúnmente, la tos está asociada a enfermedades broncopulmonares y resfrío, pero también es un síntoma e indicador de la mala calidad del aire en el entorno inmediato. Estos resultados pueden indicar varias cosas: la población de alta inserción vive sobre todo en ciudades y, por lo tanto, está más expuesta a la contaminación atmosférica típica de los centros urbanos, en tanto que la población de baja inserción puede sufrir tos por la misma causa y además son más propensos a tener mala calidad del aire del hogar (por usar leña como combustible para la cocina). De todas maneras no hay una relación clara entre la tos y la calidad del ambiente y la inserción en el mercado, sólo causas posibles.

Los hogares de baja inserción en el mercado presentan más condiciones que amenazan la salud de sus habitantes, tanto en áreas urbanas como en rurales porque los elementos básicos de higiene, como el agua y alcantarillado, no son satisfactorios en ninguna de las dos áreas. Sin embargo, las zonas urbanas tienen, por su densidad y el hacinamiento de las poblaciones, un mayor riesgo de contagio y difusión.



## SALUD Y CONDICIONES DE HÁBITAT

En Bolivia, las condiciones de higiene y calidad ambiental de los hogares varían mucho según el ingreso, la ubicación (urbana o rural), la educación y la cultura. Como ya mencionamos anteriormente, para establecer ciertos parámetros de medición, el Mapa de Pobreza utiliza las medidas de la satisfacción o insatisfacción de condiciones básicas de las viviendas, según si los materiales utilizados para la vivienda están por encima de la norma, si tienen o no disponibilidad de servicios básicos y si cuentan con energía eléctrica.

El acceso y la provisión de agua es uno de los aspectos críticos que determinan el deterioro de la salud. La mayoría de la población obtiene el agua para beber y cocinar por cañería de red (68,5%), pero si analizamos la obtención de agua según la inserción en el mercado encontramos una tendencia clara. La proporción de hogares de baja integración al mercado que obtienen el agua para beber y cocinar de ríos y vertientes o de lagos y lagunas es muy elevada en relación al total (92 y 93,6% respectivamente) a pesar de que una buena proporción se abastece de piletas públicas o de pozos. Esto indica que una gran mayoría de hogares no sólo no tiene acceso al servicio de agua potable, sino que tiene que ocupar su tiempo y esfuerzo físico trasladando agua hasta sus casas o comprando agua a vendedores independientes.

En contraste, los hogares de alta y media inserción adquieren agua principalmente de cañerías (85 y 86% respectivamente) y, en segundo lugar, de carros repartidores.

El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001 del Banco Mundial indica que más que el acceso a una fuente de agua, el saneamiento básico es un determinante mayor para mejorar la salud de la población pobre. E incluso ciertas investigaciones han demostrado que la incidencia de diarrea, así como las muertes, disminuyen drásticamente con la mejoría en los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento básico (BM, 2000-2001: 78).

Según los datos de las Encuestas de Hogares, solamente el 47% de los hogares tiene sistema de alcantarillado para el baño o letrina que utilizan, y otro gran porcentaje cuenta con pozos ciegos (40,3%). Del sector de la población que cuenta con un sistema de alcantarillado, los hogares que se encuentran altamente insertos en el mercado representan una cantidad proporcionalmente mayor. Los hogares de inserción baja y media presentan una predominancia en sistemas de pozos ciegos o cámaras sépticas.

La energía eléctrica es otro de los parámetros que determina que la vivienda tenga condiciones satisfactorias. El 67% de los hogares utiliza energía eléctrica para el alumbrado, lo cual indica una

cobertura para la mayoría de la población. Pero según inserción en el mercado, esta mayoría está concentrada en los hogares de alta inserción, y la gran mayoría que no cuenta con electricidad son los hogares de baja integración al mercado (el 87,2% no tiene electricidad cuando en total representan el 61,3% de la población). Este factor no es un determinante crucial de la salud, pero sí indica la desigualdad en la distribución de los servicios públicos.

La contaminación del aire presenta riesgos para la salud que van desde ataques asmáticos severos hasta la muerte. Según el Informe sobre la Salud en el Mundo 2003 (OMS, 2003), la contaminación del aire interior es responsable por el 2,7% de la carga mundial de enfermedades. Un estudio de la organización The Energy and Resources Institute (Gopalan y Saksena, 1999) llevado a cabo en Nueva Delhi, India, ha concluido que las muertes por asma debido a la contaminación del aire interior son tres veces más frecuentes que las muertes por asma causado por la contaminación exterior.

En Bolivia, donde todavía existe una gran proporción de viviendas en las zonas rurales, aún se utilizan combustibles naturales para la cocina. Por eso no sorprende que la leña esté en segundo lugar como combustible más utilizado (32,2%) después del gas licuado en garrafa (60,9%), siendo estos dos los combustibles más comunes. A pesar de que el uso del guano es muy escaso (2,6%), es predominante en las familias de baja inserción en el mercado, en tanto que mientras más se van insertando en el mercado, los hogares tienen la posibilidad (ingresos o acceso) de cambiar a combustibles más “limpios”.

Igualmente, la importancia del material usado en la vivienda o la condición general del hogar radica en que la propagación de vectores y la contaminación es más probable que ocurra en ambientes de mala condición.

Para comenzar podemos mencionar que solamente un 42,3% de las viviendas en Bolivia presenta condiciones satisfactorias de acuerdo con los parámetros establecidos por el INE para el Mapa de Pobreza (INE, 2002) y, como vimos en el Gráfico 4, hay tendencias claras según el grado de inserción en el mercado. El Cuadro 1 nos muestra que el uso de ciertos materiales para la construcción de la vivienda también tiene una tendencia según la inserción en el mercado.

**Cuadro 1**  
Materiales de la vivienda según la inserción en el mercado (en %)\*

	<b>Baja</b>	<b>Media</b>	<b>Alta</b>
<b>Paredes</b>			
<b>Adobe o tapial</b>	73,4	7,8	18,9
<b>Ladrillo</b>	41,1	14,6	44,3
<b>Pisos</b>			
<b>Tierra</b>	86,3	7,1	6,7
<b>Cemento</b>	53,0	13,3	33,7
<b>Techo</b>			
<b>Calamina o plancha</b>	55,6	11,0	33,4
<b>Teja</b>	54,1	14,8	31,1
<b>Material natural</b>	90,7	4,0	5,3
<b>Totales</b>	61,3	10,7	28,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Integrada de Hogares Mecovi 2000.

\* Los totales varían levemente por ausencia de datos sobre calidad de la vivienda en algunas de las encuestas al momento de hacer el cruce de variables.

En el estudio realizado por el Defensor del Pueblo sobre derechos humanos en Bolivia se recogió la opinión de la población respecto a las condiciones de sus hogares y el medio ambiente. Se observó una insatisfacción del 44% con las condiciones de la vivienda en que habitaban, sobre todo por la carencia de servicios, la falta de espacio, la calidad de los materiales y la falta de un cuarto separado para cocinar (Defensor del Pueblo, 2003: 115-118). Sin embargo, la mayoría de esta población no hizo nada para mejorar la calidad de sus viviendas, siendo sobre todo habitantes rurales, sin escolaridad y de nivel socioeconómico bajo los que respondieron negativamente.

Lo central es que las percepciones de la población cambiaron según aumentaban los años de escolaridad, probablemente porque con una mayor educación las percepciones de lo que es una vivienda aceptable también cambian.

### **EL ROL DE LA EDUCACIÓN EN LA SALUD Y CONDICIÓN DE HÁBITAT SEGÚN LA INSERCIÓN EN EL MERCADO**

La educación es considerada una variable que influye en la pobreza, no solamente por las capacidades que concede, sino por la relación estrecha que tiene con los otros factores que determinan la pobreza, como la salud y las condiciones de hábitat. Los costos sociales y económicos de tener una población sin educación son muy altos, no sólo para las personas sin educación y sus familias, sino también para el país, ya que este es privado de una población potencialmente próspera.

Aunque en Bolivia ha habido avances en el campo de la educación, todavía sigue siendo un servicio que no está al alcance de todos debido a barreras sociales, económicas, geográficas y políticas. El 86,6% de los JH tiene una instrucción básica, sabe leer y escribir, pero la insuficiencia en la educación sigue siendo elevada puesto que todavía hay muchos hogares donde los niños no asisten a la escuela o algunos de sus integrantes no saben leer ni escribir. Tomando en cuenta el total de la población, el 52,5% tiene deficiencias en el campo de la educación (INE/UDAPE, 2002).

A medida que los hogares se insertan más en el mercado, tienen mayores posibilidades de recibir una instrucción básica y las tendencias son bastante marcadas. Las familias con baja inserción en el mercado tienen una cantidad proporcionalmente mayor de JH analfabetos (88,9%), en tanto que las familias de media inserción ya presentan una proporción menor al total (6%) y las de alta inserción tienen una proporción aún más baja (3%).

Algunas veces, la escolaridad en las familias de baja inserción –sobre todo las rurales, que viven de la agricultura y ganadería– no es tan apreciada, puesto que la actividad económica que caracteriza a la mayoría de este grupo no la exige. Además, la educación como necesidad no es considerada tan importante en el campo como lo es en la ciudad, donde la población forma parte de un mercado laboral más competitivo y donde la educación es un requisito para acceder a un buen puesto de trabajo. Por otra parte, las bajas proporciones de JH alfabetizados también pueden indicar la insuficiente cobertura del servicio de educación, sobre todo en las áreas rurales del país.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el hecho de que algunos de los JH hayan crecido en hogares de alta inserción en el mercado puede haber influido en el nivel de educación alcanzado, desde la valoración de la educación hasta la posibilidad económica de obtenerla. Pero también puede haber funcionado de otra manera, en la cual la adquisición de una buena educación ha favorecido el crecimiento económico, el desarrollo humano, la inserción en el mercado y la superación de la pobreza.

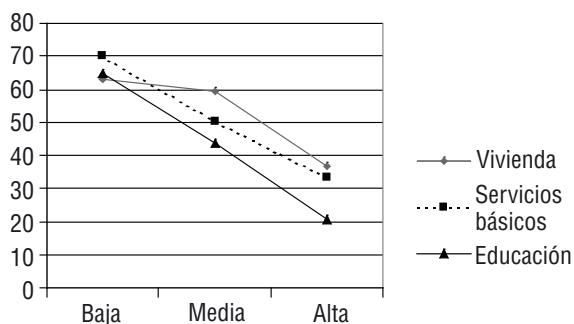
La educación amplía las ventajas y las oportunidades de individuos pobres permiten fortalecer las capacidades para tomar decisiones informadas, así como elegir la clase de vida que uno desea llevar. Para combatir las enfermedades infecciosas transmitidas por las condiciones del hábitat, la World Health Organization (WHO, 1992) ha indicado que la educación dirigida sobre todo a mujeres, y que enfatiza la higiene personal y del hogar, da resultados inmediatos en la disminución de enfermedades y muertes en niños menores de 5 años. En muchos casos, las condiciones dentro de la vivienda, la higiene, los materiales utiliza-

dos y la condición de los mismos depende del grado de educación de la persona encargada del hogar.

Finalmente, el Gráfico 5 muestra los niveles de insatisfacción general de las variables y se puede observar una tendencia muy similar para las tres.

**Gráfico 5**

Niveles de insatisfacción según la inserción en el mercado (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a resultados de la Encuesta Integrada de Hogares Mecovi 2000.

## CONCLUSIONES

La pobreza es una condición que conlleva situaciones de escasez y precariedad en muchos ámbitos de la vida humana, no solamente en lo económico. Su definición ya se ha trasladado del concepto económico simplista que se utilizó en un inicio hacia la inclusión de más variables y aspectos que apuntan a comprender mejor su dinámica y a enfrentarla con nuevas estrategias. Por esta razón, he asumido el reto de enfocar un estudio de pobreza con un ángulo más abierto, para evitar llegar a conclusiones unidimensionales y poder abrir un poco más la concepción de la pobreza.

El enfoque de pobreza utilizado en esta investigación fue el de necesidades básicas insatisfechas, no sólo por la gama de aspectos que incorpora, sino también porque fue utilizado en la construcción del Mapa de Pobreza 2001 de Bolivia, que fue empleado como elemento de comparación. Durante la investigación se exploraron tres variables: la salud, la educación y las condiciones de hábitat como síntomas de la pobreza. Como pudimos percibir, en general, estos elementos se relacionan estrechamente, pero las relaciones cambian según el contexto en que ocurren. La variable condicionante en este trabajo ha sido el mercado: de qué manera las familias se insertan

en él y cómo este determina la relación entre pobreza, salud, calidad del hábitat y la educación.

En todas las variables se ha visto una tendencia clara en cuanto al nivel de integración en el mercado: la pobreza es más frecuente en hogares de baja integración (71%) y proporcionalmente menor en los de alta (30%); del mismo modo, las condiciones de salud, educación y vivienda mejoran a medida que los hogares se insertan al mercado. Lógicamente la mayor inserción al mercado se logra en áreas urbanas por la capacidad que tiene de proporcionar un campo laboral más diverso.

Los estudios del Banco Mundial (2000-2001) ya afirman que existe una complementariedad fuerte entre los bienes y los activos que pueden tener las personas: las ventajas de un bien dependen mucho del acceso a otro. Estas relaciones han sido estudiadas de manera general en un marco de políticas internacionales y mundiales, pero muy poco se ha hecho para el caso específico de Bolivia.

Por otra parte, las políticas ambientales en Bolivia hasta ahora no han tenido la capacidad de abarcar ámbitos sociales como la salud, y siguen siendo enfocadas de una manera general hacia asuntos más globales y “distantes” para el común de la población, como la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, los resultados nos demuestran que la calidad del ambiente inmediato sí tiene un impacto importante en la salud, sobre todo en los centros urbanos y en los sectores más empobrecidos de los mismos. Los servicios básicos de agua, alcantarillado, energía y recolección de basura deberían ser una prioridad para los gobiernos (locales y nacional) y para la población, la cual debería exigir su implementación en las áreas empobrecidas. También es imprescindible hacer énfasis en esta dinámica y complementar las políticas de lucha contra la pobreza con un enfoque ambiental que incluya la educación como herramienta principal de información y capacitación orientada a disminuir los riesgos a la salud que se originan en hogares de condiciones insatisfactorias.

La intervención del Estado debe tomar en cuenta estas condiciones y dependencias entre bienes y recursos. No basta con aumentar postas sanitarias para mejorar la salud si no se va a mejorar el sistema de alcantarillado y la educación. La estrategia debe ser integral.

La inserción en el mercado tiene un efecto sobre la salud, la calidad de hábitat y la educación que determina de alguna manera la permanencia en ese ciclo de pobreza. Por una parte, los resultados han demostrado que las familias más insertas en el mercado tienen menos probabilidades de ser pobres en gran parte porque tienen más oportunidades de acceder a servicios de salud, educación y a opciones de viviendas más saludables. Sin embargo, la integración al mercado supone cambios importantes en la estructura laboral de Bolivia y en el tipo

de economía que gran parte de los hogares ha manejado hasta ahora. Pero en el caso de muchas familias bolivianas, sus ocupaciones y hábitos de trabajo son modos de vida arraigados en la cultura; es por eso que a pesar de los cambios económicos todavía hay formas de trabajo que no pueden, y tampoco desean, competir con un mercado externo o incluso nacional. Por lo tanto, los cambios deben darse tomando en cuenta esta heterogeneidad, y las políticas deben ser desarrolladas diferencialmente para lidiar con cada una de estas situaciones ya que no habrá una sola estrategia que permita luchar contra la pobreza en un país económicamente diverso.

Igualmente, no se puede lidiar con la pobreza rural del mismo modo que con la urbana cuando sus contextos son tan diferentes. Las necesidades de los hogares rurales, sobre todo los campesinos, son muy diferentes a las necesidades de los hogares urbanos no campesinos. Estas diferencias deben tomarse en cuenta, y se ha visto que en este aspecto, las encuestas de percepción son útiles. El tema de la pobreza debe tornarse multidisciplinario e incluir tanto estudios internos como externos, que han sido los más comunes hasta el momento.

## BIBLIOGRAFÍA

- BM-Banco Mundial 1993 *Informe Sobre el Desarrollo Mundial* (Washington: Banco Mundial).
- BM-Banco Mundial 2000-2001 *World development report: attacking poverty* en <<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/index.htm>> acceso mayo de 2004.
- CEP-Centro de Estudios y Proyectos 1998 *Cochabamba: pobreza, género y medio ambiente* (La Paz: Muela del Diablo).
- Contreras C., Manuel E. 1995 “La medición de la pobreza” en *Claves* (La Paz) Año I, N° 1.
- Defensor del Pueblo-República de Bolivia 2003 *Derechos humanos en Bolivia. Proceso y desafíos* (La Paz: Canasta de Fondos).
- Gobierno de Bolivia 2001 *Estrategia boliviana de reducción de la pobreza (EBRP)* (La Paz).
- Gopalan, H.N.B. y Saksena, Sumeet (eds.) 1999 *Domestic environment and health of women and children* (TERI/UNEP).
- Hardoy, Jorge E.; Mitlin, Diana y Satterthwaite, David 1992 *Environmental problems in Third World cities* (Londres: Earthscan).

- INE-Instituto Nacional de Estadística 2002 *Bolivia: características de la vivienda* (La Paz).
- INE/UDAPE (Instituto Nacional de Estadística/Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas) 2002 *Bolivia: mapa de pobreza 2001. Necesidades Básicas Insatisfechas* (La Paz).
- Laserna, Roberto 2004 “El fracaso del ch’enka. Una visión desde la economía política” en *La democracia en el ch’enka* (La Paz: Fundación Milenio).
- Laserna, Roberto 2005 *Ciudades y pobreza* (Cochabamba: IESE/UMSS).
- Morales, A. Rolando; Galoppo, E. y Morales, N. 2000 *Bolivia: política económica, geografía y pobreza* (Sucre: Universidad Andina Simón Bolívar).
- OMS-Organización Mundial de la Salud 2003 *Informe sobre la Salud en el Mundo, forjemos un futuro* (Ginebra).
- ONU-Organización de las Naciones Unidas 1948 *Declaración universal de los derechos humanos* (Ginebra).
- Pugh, Cedric 2000 “Introduction” en *Sustainable cities in developing countries* (Londres: Earthscan).
- Satterthwaite, David 2003 “The links between poverty and the environment in Urban areas of Africa, Asia and Latin America” en *The Annals of The American Academy of Political and Social Science* (Nueva York: AAPSS).
- Sen, Amartya 1997 “Capital humano y capacidad humana”, Foro de Economía Política de la Red Vértice.  
En <<http://www.red-vertice.com/fep/texto11.html>> acceso 23 de marzo de 2004.
- Sen, Amartya 1999 *Desarrollo y libertad* (Barcelona: Planeta).
- TERI-The Energy and Resources Institute 1999 “Health of women and children: intervention to begin at home”, Press release, 7 de julio.  
En <<http://www.teriin.org/news/jul991.htm>> acceso abril de 2004.
- UNDP-United Nations Development Programme 1997 *Human development report* (Nueva York: Oxford University Press).
- UNDP-United Nations Development Programme 2001 *Human development report* (Nueva York: Oxford University Press).



- WHO-World Health Organization 1992 *Our planet, our health. Report for the WHO Commission on Health and the Environment* (Geneva: WHO).
- WHO-World Health Organization 2003 “What happens when children live in unhealthy environments?”, WHO Fact sheet N° 272, abril. En <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs272/en>> acceso mayo de 2004.
- Wilkinson, Richard 1996 *Unhealthy societies: the afflictions of inequality* (Londres: Routledge).
- WRI-World Resources Institute 1996 *The Urban environment* (Nueva York: Oxford University Press).
- WRI-World Resources Institute 1998 “Linking environment and health: poverty, health, and the environment” en *World Resources 1998-1999. Environmental change and human health* (Nueva York: Oxford University Press). En <<http://www.wri.org/wr-98-99/001-povr.htm>> acceso mayo de 2004.

Bárbara Medwid\*

# MITOS Y REALIDADES DE LA POBREZA Y EL MERCOSUR EL CASO DE LA INDUSTRIA AZUCARERA EN TUCUMÁN

## INTRODUCCIÓN

Durante el año 2002, Tucumán, la provincia argentina más pequeña, fue noticia por los trágicos acontecimientos allí ocurridos. En los principales matutinos de la capital se podía leer: “Desnutrición infantil extrema en Villa Quinteros, sur de Tucumán. Los chicos del país del hambre” (*Página/12*, 2002); “Murió otro chico por desnutrición. Ya son 18 las víctimas del hambre. Simoca, una localidad con alrededor de 7.000 habitantes tiene unos dos mil niños con problemas nutricionales de distinto grado” (*Clarín*, 2002b); “Detectan a unos 11.790 chicos desnutridos en Tucumán” (*Clarín*, 2002a). La mortalidad y la desnutrición infantil son los principales indicadores de la pobreza, y el hambre llegó al país que durante años se consideró como el “granero del mundo”.

Estos hechos nos indujeron a plantearnos cuestiones tales como: ¿qué ha sucedido en Tucumán?, ¿desde cuándo la provincia se ve sometida a los rigores del hambre? Esto nos condujo a centrar nuestra mirada en su principal industria, la tradicional industria azucarera.

La actividad azucarera se desarrolla en la región desde finales del siglo XIX. Desde sus comienzos, el Estado intervino en la actividad,

\* Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Becaria en el Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

ya sea mediante la aplicación de aranceles a la importación o a través de la mediación en los conflictos entre distintos factores de la producción. El ingenio no sólo ha sido un referente importante del desarrollo económico, sino que en torno a él se han estructurado las relaciones sociales. En su momento, los dueños de los ingenios se constituyeron en la elite regional.

Desde hace algunos años, la palabra “azúcar” se relaciona con el Mercosur (Mercado Común del Sur). Por ser Brasil el principal productor mundial de azúcar, el Mercosur representa el calvario de los azucareros tucumanos. Los distintos sectores del azúcar luchan contra la liberalización para evitar la pérdida de numerosas fuentes de trabajo que, probablemente, resultaría en una grave crisis social, no sólo para Tucumán, sino para toda la región del Noroeste argentino (NOA) que se dedica a la misma actividad.

Este trabajo pretende indagar sobre la relación del Mercosur con la pobreza en la provincia de Tucumán. Siendo este la gran amenaza para la principal actividad de la región, ¿cuáles serían los costos de la integración?, ¿cuál es la responsabilidad que le compete al Mercosur por la situación de pobreza actual?

El Congreso de la Nación Argentina parece ser consciente del riesgo que la plena integración del Mercosur significa no sólo para los industriales, sino para todos los trabajadores del NOA relacionados con la actividad. El mismo ha votado, en reiteradas oportunidades, leyes protegiendo la actividad y restringiendo la importación de azúcar mediante la prolongación del arancel comercial. En todas esas ocasiones han sido los diversos sectores azucareros los que se han movilizado con el fin de lograr esas leyes. Así, para comprender la relación entre el Mercosur y la pobreza nos centraremos en el análisis del accionar del grupo azucarero, y en la importancia que se le ha asignado a la pobreza en la sanción de las leyes de protección arancelaria del azúcar. Leyes que revisten una gran importancia en la política comercial exterior de la Argentina, ya que han puesto en riesgo la evolución del proceso de integración en más de una oportunidad.

El trabajo se divide en tres partes. En la primera identificamos a los actores del complejo agroindustrial azucarero y sus percepciones del Mercosur, como así también las consecuentes estrategias adoptadas. Dado que la organización de la producción de azúcar en Tucumán involucra a diversos actores (trabajadores, cañeros e ingenios) y que esta organización ha sufrido diversas transformaciones en los últimos 14 años, el conocimiento de las relaciones e interacciones entre los grupos nos permitirá comprender mejor el porqué de sus percepciones.

La segunda parte se inicia con una breve presentación de la situación social actual de la provincia. Luego, los argumentos desarrollados

en la primera parte sobre las percepciones de los sectores azucareros se contrastan con las evidencias provenientes de la situación económica y social de la provincia. Nos basamos en indicadores sociales tales como el índice de pobreza, la mortalidad infantil o las necesidades básicas insatisfechas, proporcionados por diversas fuentes oficiales, como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC), el Ministerio de Salud de la Nación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A lo largo de esta sección realizamos un análisis de la relación entre la pobreza y el Mercosur, y entre la evolución de la pobreza y la importancia de los cambios en la industria azucarera.

Finalmente, en base a lo expuesto, en la tercera parte pretendemos dilucidar los mitos y las realidades que vinculan a la industria azucarera en su relación con el Mercosur y la situación social de la provincia.

### **“DETRÁS DE UN INGENIO HAY UN PUEBLO”. LOS ACTORES DEL AZÚCAR Y SUS PERCEPCIONES**

La industria azucarera, como todo proceso productivo, cuenta con dos aportes básicos: el del capital y el del trabajo. A su vez, en el proceso de producción existen dos etapas bien diferenciadas: la de la producción de la caña y la de la producción del azúcar.

En la primera de ellas hay dos actores fundamentales: los cañeros, propietarios de la caña, y los trabajadores del surco. En los últimos años, estos actores han sido quienes más han sufrido las consecuencias de los cambios tecnológicos y de los procesos de globalización y concentración. Las principales agrupaciones que representan a los cañeros son el Centro de Agricultores Cañeros de Tucumán (CACTU) y la Unión de Cañeros Independientes de Tucumán (UCIT). En lo que respecta a los trabajadores, el representante es la Federación Obrera de la Industria Azucarera (FOTIA).

En la etapa de la producción del azúcar, el establecimiento principal es el ingenio azucarero. Todos los ingenios radicados en Tucumán están nucleados en un centro regional conocido como el Centro Azucarero Regional de Tucumán (CART). No obstante, a nivel nacional, la entidad que representa los intereses del sector industrial es el Centro Azucarero Argentino (CAA), dirigido por Jorge Horacio Zorreguieta.

Los ingenios emplean tanto trabajadores permanentes como temporarios; a este último grupo pertenece mayoritariamente el personal que realiza el mantenimiento del ingenio en la época interzafra. La Federación de Empleados de la Industria Azucarera (FEIA) es el sindicato de primer grado que aglutina a los empleados y a algunos de los obreros relacionados con las actividades menos pesadas de la industria.

Entre ambas instancias, producción e industrialización, hay varios actores involucrados, por ejemplo, los transportistas, las coopera-

tivas y, desde hace algunos años, los contratistas. Estos últimos son los nuevos agentes que evidencian los cambios generados por la flexibilización laboral argentina.

Otro actor fundamental que debiéramos considerar es el Estado nacional. La mayoría de las políticas relacionadas con el azúcar son de orden nacional, ya que la actividad también involucra a otras provincias además de Tucumán, como ocurre con Salta y Jujuy y, en menor medida, con las provincias del Chaco, Santiago del Estero, Santa Fe y Córdoba.

A partir de la década del noventa, la producción del azúcar ha sufrido numerosos cambios que han afectado en diversa forma a los diferentes sectores. En 1991, mediante el Decreto 2284, y en el marco de las reformas neoliberales llevadas a cabo durante la presidencia de Carlos Menem, con Domingo Cavallo como ministro de Economía, la actividad azucarera se desreguló totalmente. La actividad, que había sido beneficiada por las políticas estatales casi desde sus comienzos, tuvo, en un corto lapso, un drástico cambio de sus reglas de juego: se disolvió la Dirección Nacional del Azúcar, encargada de llevar a cabo las estadísticas y el control de la actividad; se eliminaron las cuotas de abastecimiento al mercado interno y la obligación de exportación, cuya función era la de evitar las crisis de sobreproducción recurrentes en la actividad; y se otorgaron permisos para la importación de bienes de capital sin pago de arancel, lo que incentivó la inversión en tecnología.

Curiosamente, también en 1991 se creó el Mercosur, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, hecho que pasó casi inadvertido tanto para la prensa nacional como para la prensa tucumana. A pesar de ello, en los últimos 10 años, las palabras “Mercosur” y “azúcar” han sido frecuente y fuertemente relacionadas. Sin embargo, el azúcar es el único producto que ha quedado fuera de la Unión Aduanera que, según el Tratado de Asunción, debía quedar constituida a partir de enero de 1995. Aunque parece indudable que en 1991 el sector empresario azucarero intervino a fin de que el tema se excluyese del Mercosur, poco ha sido lo registrado por la prensa, principal medio de expresión de este grupo de interés.

Por otra parte, durante el primer quinquenio de la década del noventa se generaron numerosos trabajos e informes, elaborados por especialistas, que advertían sobre los peligros de integrar el azúcar con Brasil. Estos peligros tenían su origen en las asimetrías de la producción y en los subsidios que el vecino país daba a la industria (De las Carreras, 1992; Lavalle, 1997; Marqués, 1995). A su vez, no surgieron demasiados estudios focalizados sobre los trabajadores del sector, salvo los elaborados por el Grupo de Estudios Rurales (GER) de la Universidad de Buenos Aires, dirigido por Norma Giarracca. Sin embargo,

debemos destacar que la “disputa” entre el Mercosur y el azúcar se “avivó”, tanto en los medios de prensa como en las negociaciones del grupo azucarero con los distintos sectores del gobierno en 1997, año en el cual se votó la ley de prórroga de protección arancelaria del azúcar.

En realidad, podríamos identificar tres momentos particulares de conflicto, producto de la posible inclusión del azúcar en el acuerdo del Mercosur, entre el sector azucarero y el Poder Ejecutivo Nacional: años 1997, 2000 y finales de 2002-principios de 2003, todos ellos coincidentes con la votación de la prórroga de la protección. La presión ejercida por los azucareros produjo la confrontación entre el Ejecutivo (Carlos Menem en 1997, Fernando De la Rúa en 2000 y Eduardo Duhalde a fines de 2002 y sus respectivos ministros de Economía) y el Congreso. En todas estas oportunidades, el Congreso, en ambas cámaras, aprobó por unanimidad, o casi unanimidad, las “leyes azucareras”, y el Ejecutivo de turno intentó vetarlas, basándose en los altos costos políticos y económicos que dichas leyes implicaban para el Mercosur.

En 1997 se produjeron los entredichos más fuertes entre el oficialismo, específicamente entre el ministro de Economía Roque Fernández y los representantes de los intereses azucareros. Roque Fernández fue quien utilizó por primera vez el término de *lobby azucarero* en referencia a las presiones que el conjunto ejercía sobre el Congreso a efectos de obtener la prórroga de protección a la que nos referiremos más adelante. En el año 2000, la denominada Comisión Multisectorial, encarnada por distintas asociaciones ligadas al azúcar, se movilizó hacia Buenos Aires con el objetivo de reformular la cuestión de la integración del azúcar como un *tema social* (Barbetta y Mariotti, 2002: 2).

Como mencionamos en la introducción, el propósito del presente apartado es reconocer a cada actor del proceso e intentar construir la imagen que ellos tienen del Mercosur. Llevaremos a cabo esta reconstrucción mediante el análisis del discurso, basándonos en el análisis de artículos de prensa del principal diario de Tucumán, *La Gaceta*, y de otros periódicos de alcance nacional, como así también mediante entrevistas realizadas a representantes de los distintos sectores. Centramos el análisis del discurso con base en tres pivotes fundamentales: la percepción con respecto al Brasil, las asimetrías en la industria y la importancia de la actividad para la provincia.

### **LOS CAÑEROS: UCIT Y CACTU**

Una de las principales características que distinguió a Tucumán del resto de las provincias productoras de azúcar fue la importante presencia de pequeños y medianos productores que participaban del proceso de producción de la caña. A principios de la década del noventa, en la provincia de Tucumán, aproximadamente el 90% de la producción

estaba en manos de pequeños y medianos productores<sup>1</sup>, a diferencia de Salta y Jujuy donde la mayor parte de la caña estaba y sigue estando en manos de los ingenios.

Entre 1920 y 1950, los cañeros fueron los principales beneficiarios de las políticas intervencionistas del Estado. Unas de las primeras medidas data de 1927, cuando el entonces presidente Marcelo T. de Alvear arbitró en un conflicto con los ingenios, resolviéndolo en favor de los cañeros. A partir de allí se inició un importante proceso de transformación de la estructura productiva de Tucumán: muchos de los ingenios se retiraron de la producción y gran parte de las tierras fueron adquiridas por pequeños y medianos productores, quienes empezaron a prevalecer en la primera fase del proceso de producción de la caña.

Las políticas sociales de Juan Domingo Perón (1946-1955) también incentivaron la pequeña y mediana producción, ya que aumentaron el costo de la mano de obra y los pequeños productores independientes, cuya organización de trabajo era sobre todo familiar; ellos fueron los grandes beneficiados.

Esta tendencia favorable comenzó a revertirse a partir de 1966. Las medidas adoptadas por la dictadura militar de Juan Carlos Onganía llevaron al cierre de numerosos ingenios y se prohibió, al mismo tiempo, la producción de caña en superficies inferiores a las 6 hectáreas. Esto produjo un fuerte impacto, en particular, en los pequeños productores y, en general, sobre la situación social. A partir de entonces, se fue generando un proceso de concentración de tierras que se profundizó con las medidas de desregulación implementadas en 1991. Según el diario *La Gaceta* (2003d), entre los años 1988 y 2002 desapareció más del 41% de los pequeños productores minifundistas.

En cuanto a las organizaciones, la UCIT fue creada en 1945 como fruto de la fusión de otras dos instituciones preexistentes: el Centro Cañero y la Unión Agraria Provincial. En sus comienzos, la UCIT representaba tanto a grandes como a pequeños productores, pero durante la década de 1970, y como producto de la radicalización de las demandas y protestas de la Unión, la organización se escindió dando origen a la CACTU, que representa a los grandes productores.

Hoy, estas organizaciones no tienen el mismo poder de movilización que hace algunas décadas. Es difícil establecer la cantidad de pequeños y medianos productores que las integran, pero este sector, con evidente poder de presión, no cuenta con la misma cantidad de socios

---

1 Norma Giarracca, en su clasificación de los productores, utiliza la categoría "Pequeños Productores Familiares" para referirse a los productores que cultivan entre 5 y 20 hectáreas de tierra. Se caracterizan por utilizar mano de obra familiar o, en los casos donde la dimensión del cultivo es mayor, por la contratación de trabajadores temporarios. Y la mecanización en la cosecha es escasa o nula (Rivieiro, 1994: 32; Giarracca, 1999: 291).

que antes de la década de 1960. Durante los últimos años, el principal objeto de lucha mantenido por el sector ha sido contra la integración del azúcar al Mercosur. En el trabajo realizado por Pablo Barbetta y Daniela Mariotti<sup>2</sup> (2002), se destaca que entre los años 1998 y 1999, en los boletines cañeros, el Mercosur lleva la mayor cantidad de artículos, siendo la zafra el segundo en importancia. La lucha de los cañeros para enfrentar la crisis que viven desde hace años está encarada de forma colectiva, es decir, la defensa no es sólo de la producción del azúcar, sino de todo el complejo agroindustrial. La idea es que la actividad funciona como un “todo”; entonces, defender la producción de caña es defender también a los ingenios, sin los cuales la producción de caña no tiene sentido. Por otra parte, esta unidad de intereses hace que el poder de presión y los consecuentes resultados sean más favorables que los que se obtendrían si cada sector de la producción reclamase en forma separada. Una idea recurrente, a lo largo del discurso, es la de caracterizar a la actividad como *la gran familia azucarera*. En relación al voto unánime de la ley azucarera en el Congreso en el año 1997, el titular de la UCIT, Aldo Soldati, decía: “Esto demuestra que cuando la actividad azucarera junto con los factores políticos, económicos y sociales *logran unificar la posición* se pueden alcanzar *altos objetivos*” (*La Gaceta*, 1997b; énfasis propio). Por otra parte, el mismo dirigente señalaba que el reclamo contra la integración del azúcar no era sólo del sector azucarero sino que era “*de toda la comunidad*” (*La Gaceta*, 1997d; énfasis propio). En lo que al CACTU respecta, encontramos en su discurso la misma idea de unidad que en el discurso de la UCIT: “Existe una gran fuerza de *cohesión* de los cañeros de todo el país para obtener una solución a los problemas comunes y poder *enfrentar la integración en el Mercosur*”, decía José Guillermo del Pero, presidente del CACTU (*La Gaceta*, 1997a; énfasis propio).

Brasil es el país que produce la mayor cantidad de caña a nivel mundial. Aunque la mayor parte de la caña se destina a la producción de alcohol, aún así Brasil encarna la gran competencia para el sector azucarero argentino, cuyo tamaño, comparado al del gran vecino, parece insignificante<sup>3</sup>. Por lo tanto, que hablemos del Mercosur o de Brasil es casi una misma cosa. La percepción que se tiene en Tucumán de Brasil no es muy diferente a la que se tiene del Mercosur. El encabezado de una nota en *La Gaceta* es concluyente al respecto: “El azúcar en el Mercosur-Brasil, *calvario de los cañeros*”. En el mismo

2 Investigadores asistentes del Grupo de Estudios Rurales, Instituto de Investigación Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

3 Brasil exporta aproximadamente unos nueve millones de toneladas, mientras que la producción argentina ronda el millón trescientos.



artículo, el titular de la UCIT insta a no *bajar los brazos y pelear* desde la tranquera hasta en la gran ciudad en defensa del producto nacional frente a la “*gran mentira integradora* de Brasil” (*La Gaceta*, 1997c; énfasis propio). Es importante destacar que la defensa del azúcar no está planteada sólo en pos de los sectores relacionados con el azúcar en sí, sino en defensa de toda la región y de la provincia de Tucumán en particular. Defender el azúcar es, en este contexto, defender la *industria nacional*.

Los cañeros se muestran realmente muy preocupados por el avance de la amenaza integradora. Todos sus discursos, característica que no es exclusiva del sector cañero, están marcados por un tinte emotivo, dramático y con rasgos apocalípticos, que son fiel reflejo de la preocupación que la integración con Brasil les despierta: “Es una burla que vengan con todo un operativo social a la provincia, y luego *destruyan la actividad madre* de esta provincia”, remarcaba el titular del CACTU haciendo referencia a la decisión de Eduardo Duhalde de vetar la ley del azúcar, a lo que añadía: “De nada sirve que repartan cientos de bolsones y que luego, por una simple decisión, afecten a la actividad industrial que *mayor fuente de trabajo genuino* representa para la provincia” (*La Gaceta*, 2003a; énfasis propio).

En pocas palabras, la actitud de los cañeros es sumamente defensiva cuando de Mercosur se trata. Raras veces los cañeros plantean la lucha contra la integración sólo en términos de la amenaza que esta representaría para los cañeros mismos. Los representantes cañeros son los que más utilizan los conceptos *comunidad y familia*, no sólo cuando se refieren a la actividad azucarera, sino también cuando hacen mención a los beneficios que toda la región obtiene por la ejecución de la actividad.

#### **“TODA LA FAMILIA HA TRABAJADO EN EL INGENIO”<sup>4</sup>: LA VISIÓN DE LOS TRABAJADORES**

La investigación referida a los trabajadores del azúcar parece no ser tarea fácil. Si nos preguntamos ¿con cuántos trabajadores cuenta actualmente la actividad?, ¿con cuántos contaba antes?, ¿cuál es el porcentaje de mano de obra en negro dentro de la actividad productiva?, creeríamos que unos pocos datos serían suficientes para responderlas, pero recabar estos pocos datos es lo que resulta una tarea difícil. Como ya se ha expresado, existen dos federaciones que agrupan a los gremios relacionados con el azúcar y su producción: la Federación Obrera de la Industria Azucarera (FOTIA) y la Federación de Empleados de la Indus-

<sup>4</sup> Entrevista realizada a delegados sindicales de la Federación de Empleados de la Industria Azucarera (FEIA).

tria Azucarera (FEIA). Mientras que la FOTIA es el sindicato de primer grado de los obreros y de los trabajadores del surco, la FEIA representa a los empleados y a los obreros de las actividades menos pesadas. De todos modos, con la libre adhesión a los sindicatos, los obreros pueden hoy escoger a qué gremio adherirse.

Durante los últimos años, y a raíz de la reforma laboral llevada a cabo en la Argentina a mediados de la década de 1990, existe otra forma de relación trabajador-empresa: la contratación. La contratación tiene lugar, principalmente, en el período de la cosecha, razón por la cual los trabajadores del surco en la época de zafra han sido los más afectados. El contratista se convierte en el responsable de los cosecheros y es el único que se contacta, ya sea con el ingenio, ya sea con el cañero. Según las investigaciones realizadas por Norma Giarracca, el acuerdo entre el contratista y el trabajador es puramente verbal, y son muy escasas las veces en que los contratistas realizan los aportes y pagan las cargas sociales a los trabajadores (Giarracca, 2000: 66). Esta situación claramente ha afectado a los sindicatos de la actividad, como bien lo ejemplifican los representantes sindicales de un ingenio de Tucumán a los que nos referiremos más adelante.

La implementación de la tecnología y, en modo particular de la utilización de las cosechadoras integrales<sup>5</sup>, ha afectado sensiblemente el número de trabajadores en el campo. Según datos obtenidos por Barbetta y Mariotti, en la actualidad, habría unos 15.000 trabajadores de campo, mientras que en 1991, según las estimaciones sindicales, este número se elevaba a unos 30.000, e incluso otras fuentes lo estimaban, para el mismo período, en unos 40.000.

En la agenda sindical, a diferencia de la de los cañeros, el tema del Mercosur no es el tema dominante. Los trabajadores del azúcar han sufrido los mismos procesos de transformación que afectaron al resto del país. Mencionan como preocupaciones básicas el nivel de desempleo; la precarización laboral, como producto de la flexibilización y la terciarización; las demandas de mejores condiciones laborales y salariales; la estabilidad laboral y los programas sociales. Es interesante señalar, como lo hicieron Barbetta y Mariotti, que originalmente el Estado se erigía como árbitro natural en el clásico conflicto con el sector industrial. Curiosamente, en lo que al Mercosur respecta, el Estado es ahora el objeto de demanda, proveniente de la unión de fuerzas entre el sector industrial, traba-

---

5 La utilización de una cosechadora integral reemplaza la mano de obra de 300 personas. Un ingenio como Concepción, que es el más grande de la provincia de Tucumán, utiliza para la cosecha de la caña unas 12 máquinas (gran parte de la caña que utilizan para moler está controlada desde sus orígenes por personal del ingenio, siendo también el ingenio el que se encarga de la cosecha de la caña).

jador y cañero. La idea de la defensa de la actividad, como fuente de trabajo, está muy arraigada en el discurso de los trabajadores del azúcar. En entrevistas realizadas a delegados sindicales de la FEIA, uno de ellos expresa:

La política social de la empresa tiene gran influencia en el aspecto social, y eso nosotros lo discutimos dentro del Congreso en el año 1999. Estuvimos en el Congreso por la ley arancelaria, la Ley 25715 que fue homologada en 2001. Estuvimos en conversaciones, y en mesa de negociaciones con diputados y senadores del sur. Nosotros protegíamos a la actividad, porque esto es una actividad desregulada, no como en Brasil, donde el Estado aporta la plata para la actividad [...] Entonces, mediante negociaciones y muchas reuniones *nosotros* hemos conseguido que se apruebe esa ley. Porque *si entra azúcar de Brasil se muere la actividad*, no podemos competir [...] La actividad en Tucumán mueve 300 mil personas [...] es la *actividad madre* de la provincia [...] porque alrededor de un ingenio se crea un pueblo. Cuando nosotros vivimos el problema en el año 2000, la gente de la provincia estaba muy preocupada, porque no es tan sólo la gente que trabaja en la empresa, como dice mi compañero, es la del taller, es el transportista, el cañero, el comerciante (énfasis propio).

Una vez más, con palabras que rozan la textualidad de los otros sectores, los trabajadores encarnan la defensa de la actividad. La defensa de la actividad azucarera frente al Mercosur es sinónimo de la defensa de la economía regional. La idea expuesta de que “alrededor de un ingenio se crea un pueblo” es la idea central y convocante que utilizan en forma recurrente los diferentes actores. La lucha contra el proceso integrador se encara como una lucha personal contra la pérdida de la fuente de trabajo. Al respecto, en *La Gaceta* se pueden leer titulares tales como: “La CGT tucumana advierte que si ingresase el azúcar brasileña se perderían 5.000 puestos de trabajo” (*La Gaceta*, 1997e).

A mediados de los noventa casi todos los ingenios atravesaron momentos críticos. La amenaza de la pérdida de fuentes de trabajo estuvo potencialmente presente. La mayor parte de los ingenios fueron concursados y hubo muchos cambios de firma. A pesar de que esta situación significó una gran preocupación para los trabajadores y sus representantes, el motivo que los movilizó hacia la capital del país no fue este, sino la posible integración al Mercosur. En agosto de 2000 se produjo una gran movilización a Plaza de Mayo y Plaza del Congreso, para evitar que el tema del azúcar entrase al Mercosur.

En resumen, si bien el Mercosur no es su principal preocupación, el tema es utilizado por los dirigentes sindicales como el “caballito de batalla” en la defensa de las fuentes de trabajo.

### **“SR. PRESIDENTE: DEFIENDA A LA FAMILIA AZUCARERA”<sup>6</sup>. EL CAA Y EL CART**

El accionar del grupo de interés azucarero es quizás uno de los más interesantes y efectivos a nivel nacional. ¿Cómo se explica de otra forma que ellos hayan sido el único grupo que logró exitosamente dejar su producto al margen del Mercosur? ¿Por qué no lo logró el sector del calzado, el textil o por qué negoció el automotriz?

El Centro Azucarero Argentino (CAA) cuenta en su haber con una larga historia. Fue creado, en el año 1893, casi en simultáneo con el nacimiento de la actividad azucarera en el país. Curiosamente, sus primeras acciones estuvieron relacionadas con una campaña para mantener los derechos aduaneros vigentes en aquel entonces (Campi, 1990: 2).

La actividad azucarera contó desde sus inicios con la intervención estatal<sup>7</sup>. Las primeras crisis en el sector, la vulnerabilidad de los cañaverales y la inelasticidad de la demanda motivaron la acción estatal. Más tarde, la idea de que la actividad no era simplemente local, sino que tenía un importante alcance regional, presionaba al Congreso Nacional para obtener la protección de la actividad<sup>8</sup>.

---

6 Frase inscripta en un pasacalles desplegado por los trabajadores del ingenio Ledesma durante la movilización en Buenos Aires en el año 2000.

7 La relación directa entre el sector azucarero y el gobierno data desde finales del siglo XIX, cuando, en aquel entonces, el Régimen Conservador (1880-1912) había establecido alianzas con los sectores dominantes de las oligarquías provinciales para garantizar su estabilidad. Desde entonces, el sector azucarero contó con fomento de la actividad y su temprana protección. La situación cambió en 1912 cuando luego de la ampliación del sufragio llegó al gobierno Hipólito Yrigoyen. Su gran base electoral fue la cantidad de trabajadores de clase media urbana, por lo que uno de los principales intereses no era ya la protección de las actividades de elite, sino los derechos de la gran masa de consumidores. A partir de este momento, el accionar del Centro Azucarero se dirigió hacia el Parlamento donde siempre contó con más repercusión (Campi y Kindgard, 1999a: 1).

8 En un extracto citado por Daniel Campi de la *Revista Azucarera* del año 1894 queda claro el argumento utilizado para la manutención de la vigencia del arancel de 1889 que, asombrosamente, no dista mucho del argumento actual, salvo en el tamaño de las cifras. En el mismo extracto, Clodomiro Hileret, propietario del ingenio Santa Ana, reclamaba al Congreso de la siguiente forma: “Quiero refutar esta herejía admitida en casi toda la república como axioma indiscutible que la industria azucarera es esencialmente tucumana y que sirve exclusivamente para enriquecer unos treinta y tantos industriales. ¡Ojalá hubiera quien pudiera decirnos qué hacer para llegar a ser industria nacional! De los 40.000 hombres ocupados, las dos terceras partes son santiagueños, riojanos, catamarqueños, salteños. Del producto bruto de las cosechas se queda en el litoral entre fletes

Los ingenios, el sector industrial del azúcar, están representados por el Centro Azucarero Argentino (CAA) y por el Centro Azucarero Regional Tucumán (CART). El principal actor ante quien el sector presentó sus reclamos ha sido el Congreso de la Nación; no así la Presidencia, donde difícilmente han encontrado eco favorable a sus demandas. Por ello, no resulta llamativo en absoluto, que durante los tres últimos grandes momentos conflictivos del sector haya sido el Congreso el principal receptor de sus peticiones. Tanto en 1997, en 2000 como en 2002, el Congreso ha aprobado las leyes azucareras vetadas por el Ejecutivo. Como hemos mencionado, quizás la primera denominación de *lobby* se la haya aplicado, a los tradicionalmente conocidos como los *barones del azúcar*, el ministro de Economía de Carlos Menem, Roque Fernández. El periódico *La Nación* registra este hecho en los siguientes términos: “Fernández manifestó su total desacuerdo con la ley, a la que calificó de ‘hecho desafortunado’, al tiempo que la atribuyó a *presiones del lobby azucarero* sobre el Congreso en período preelectoral” (*La Nación*, 1997a; énfasis propio).

De todas formas, lo que nos interesa aquí no es analizar si el sector azucarero actúa como *lobbista* o no, porque como bien ha dicho el secretario del CAA en una entrevista que mantuvimos personalmente: “Si hacer *lobby* es explicarle a un funcionario cuáles son los problemas que tenemos con Brasil, argumentándolo y mostrándole estudios, análisis, etc., *soy lobbista*” (énfasis propio). Lo que realmente nos interesa es ver cómo se construye la imagen del Mercosur y cómo se la relaciona con la *cuestión social*.

Los principales argumentos que esgrimen los industriales en contra de la integración del azúcar en el Mercosur son básicamente dos. El primero de ellos es que Brasil es el principal productor mundial de azúcar y esto tiene su origen en el impulso dado a la industria a través del programa Proalcool<sup>9</sup> hacia finales de la década de 1970. En consecuencia, el reclamo expresado al gobierno es: a) según lo es-

---

comisiones, acarreo un 25% [...] ¡No hay industria más eminentemente nacional que la nuestra! (Campi, 1990: 4).

9 El Programa Nacional de Alcohol (PROALCOOL) nació en 1975, y su finalidad básica era la de aumentar la producción de alcohol como combustible ante la amenaza de la suba de los precios del petróleo en el mercado internacional. La incidencia del programa PROALCOOL afecta los precios a nivel mundial. El mismo subvenciona la producción y asegura mercado para la posterior venta de la materia prima aumentando así las cantidades producidas y reduciendo el precio final del producto. En consecuencia, el precio de la producción del azúcar se encuentra muy por debajo de los costos reales y, de esta forma, la competencia en una supuesta liberalización del mercado sería desleal. El Estado brasileño asegura la compra del alcohol producido por medio de Petrobras.

tablecido en el Tratado de Asunción, para integrar, primero deberían eliminarse las asimetrías<sup>10</sup>; y b) la industria debe permanecer protegida el tiempo necesario para adaptar la estructura productiva a la futura competencia con Brasil.

El segundo gran argumento es que la actividad azucarera es fundamental para el noroeste del país. Es la actividad más importante de la que depende casi toda la región, por lo tanto “si entra el azúcar de Brasil la actividad madre del noroeste muere” (*La Gaceta*, 1997a).

En lo que respecta a la visión sobre Brasil, podemos decir que a ese país se lo percibe como al gran monstruo azucarero, con intereses específicos en la región del NOA. En el periódico local, esta idea se manifiesta en reiteradas ocasiones, por ejemplo, en el artículo titulado “La cruda realidad” se expresa que “el impacto de la caída de la actividad azucarera en la provincia sería *terrible*, y ningún tucumano se libraría del embate de la crisis” (*La Gaceta*, 2000a; énfasis propio). En un tono no menos dramático, meses más tarde, el artículo “Lucha desigual por el azúcar” se hace eco de los reclamos sectoriales informando que “los industriales tucumanos se niegan a ingresar libremente en el Mercosur, porque dicen que Brasil sostiene un poderoso sistema de subsidios, que puso en peligro la producción mundial” (*La Gaceta*, 2000d). Y más tarde afirma: “El vecino país siempre quiso vender su azúcar en el país”, en su artículo titulado “El NOA le ganó a la *presión* de los brasileños” (*La Gaceta*, 2003b; énfasis propio). Más aún, el reclamo se generaliza más allá del sector azucarero; el Colegio de Abogados tucumano, en la persona de su presidente, Dr. Moreno de Apud, toma partido en el conflicto instando a todos los sectores a “defender la ley del azúcar” y considera que si bien el crecimiento del Mercosur podrá brindar innumerables ventajas a la economía nacional, la sociedad tucumana no puede “*bajar la guardia y quedar desguarnecida* frente a los innumerables intentos que realiza periódicamente Brasil con el objeto de lograr ventajas en algunas áreas, caso de la azucarera” (*La Gaceta*, 2003c; énfasis propio). Con un discurso tan combativo como los anteriores, Jorge Zorreguieta, presidente de la CAA, opina que “hay que definir muy bien la responsabilidad en todo esto. La responsabilidad de los precios ruinosos que hoy muestra el azúcar no es de la Argentina. *El responsable es Brasil* que, con su programa alcoholero, ha causado estragos en los valores

---

10 El Grupo Mercado Común ha definido como asimetría: “toda ventaja o desventaja que un país tenga respecto de los restantes socios del Mercosur que provengan de regulaciones, subsidios, impuestos u otra intervención del Estado y que afecte la competitividad de productos o sectores. No se consideran asimetrías las diferencias de competitividad derivadas de la dotación de recursos o capacidades adquiridas”. Se trata de una definición amplia, que no se limita a la existencia de subsidios (Acta de la VI Reunión del Grupo Mercado Común, 23 a 25 de junio de 1992).

mundiales del azúcar” (*La Gaceta*, 1999). En resumen, la oposición a la integración del azúcar en el Mercosur se expresa insistentemente en todos los sectores con un discurso más combativo que defensivo. Como contraparte, algunas respuestas vertidas por los medios e intereses brasileros han sido de igual tenor.

Lo que los industriales quieren mostrar, a diferencia de lo que reza la leyenda negra sobre los “barones del azúcar” (Campi y Kindgard, 1999b: 1), es que la defensa de la actividad no se realiza en nombre de los intereses económicos de una decena de ingenios, sino que se la hace en nombre de una actividad fundamental para toda la provincia de Tucumán y para todo el NOA. Esta posición se evidencia en el artículo titulado “Azucareros buscan un responsable de la crisis”, en el que se expresan dichos de Zorreguieta:

Esta industria tiene una *importancia fundamental para la vida económica y social* de varias provincias argentinas e *influye* decididamente sobre su nivel de empleo, hoy profundamente afectado por los bajos precios del azúcar [...] La industria azucarera es *creadora de trabajo en forma directa e indirecta* y no hay que olvidar que alrededor de cada ingenio hay un pueblo, algo que muchas veces se ignora cuando se negocian las grandes políticas (*La Gaceta*, 1999: énfasis propio).

Desde la óptica empresarial, la legitimidad de la demanda radica en que la actividad azucarera es fundamental para toda una región. En declaraciones al diario *La Gaceta*, Zorreguieta afirmó que “no es posible la integración de la actividad en el Mercosur” al tiempo que consideró que la sustitución de la producción de azúcar “*sería como proyectar una crisis social*”. Asimismo, el “barón del azúcar”, tras enfatizar que no hay posibles sustitutos para las 200 mil hectáreas de azúcar tucumanas, afirmó que “*alrededor de cada uno de los 15 ingenios hay un pueblo*”, y que “*el objetivo de salvaguardar la actividad es en nombre de tres millones de personas*” (*La Gaceta*, 2000b; énfasis propio).

Hasta aquí hemos reconocido a los principales actores del sector. Si bien es cierto que podíamos haber incluido la opinión de otros sectores, tales como los que se relacionan con la actividad en forma indirecta, hemos preferido circunscribirnos a la óptica provista por aquellos tres sectores que tienen mayor participación en la historia de la industria azucarera.

Conocidas las visiones expresadas por los actores principales, nos interesa analizarlas y decidir cuáles de ellas se condicen con la realidad y cuáles pertenecen al imaginario. El argumento dominante del discurso parece ser que la protección de la actividad es fundamental

para evitar la crisis social, que deviene de la pobreza. Calificar la certeza de tal argumento dominante exige el conocimiento y el análisis, no sólo de indicadores asociados con la economía tucumana, sino también con indicadores asociados con la cuestión social. En el próximo apartado nos abocaremos al análisis de tales indicadores.

### **MERCOSUR, INDUSTRIA AZUCARERA Y POBREZA**

En este apartado nos interesa encontrar la relación que existe entre la realidad misma y las percepciones particulares que, de esa realidad, tienen los actores. Aquí el hecho relevante es que la situación social de Tucumán ha empeorado, aunque probablemente el deterioro no haya sido mayor que el sufrido por la población a nivel nacional. Pero si la actividad azucarera es fundamental para la región y ha experimentado una mejora en los últimos años, entendiéndolo por mejora al aumento de la rentabilidad y de las cosechas (en toneladas)<sup>11</sup>, ¿cómo explicamos entonces la crisis social por la que atraviesa no sólo la provincia de Tucumán, sino toda la región vinculada a la industria del azúcar?

No debe soslayarse el hecho de que desde 1998 el país entero ha entrado en una recesión que desembocó en la grave crisis de 2001. Según el secretario general del Centro Azucarero Argentino, Eduardo Oliver Muro, “la situación socioeconómica en Tucumán y en el NOA es grave y delicada, sin duda, pero achacarlo a una sola actividad es un error” (entrevista personal con la autora). Entonces, si la situación del azúcar no es el único determinante de la crisis, otra cuestión interesante a develar, y a la que nos conduce el discurso de los actores, es preguntarnos: ¿cuál ha sido el impacto real del Mercosur sobre la actividad? ¿Y sobre la grave crisis socioeconómica de la región? Y por último, ¿cuál es en la región la importancia de la actividad azucarera? ¿Cuál es el número de personas que se ve afectado directamente por ella?

Decididamente, el argumento de mayor peso, a la hora de proponer y aprobar una ley en el Congreso, es la *cuestión social*. Resultan interesantes los dichos al respecto del ministro de economía Roque Fernández quien, al consultársele sobre la ley de protección arancelaria del azúcar sancionada por el Congreso en 1997, responsabilizó a *los lobbies azucareros* diciendo que “el Congreso ha sentido esas presiones”, haciendo referencia a los cortes de ruta y a los reclamos

---

11 Cabe aclarar que durante los años 1999 y 2001 el sector atravesó una seria crisis producida por el bajo precio internacional del azúcar y los altos costos de producción, debido a la paridad en ese entonces entre el peso y el dólar. La caída en la actividad no parece traducirse particularmente en los indicadores, que a lo largo de la década del noventa parecen mantenerse en gradual caída.



de los piqueteros, y acusó a los ingenios azucareros de proveer de querosén y cubiertas a los manifestantes para que corten las rutas. En consecuencia, su apreciación fue: “Imagínense al legislador al que le dicen que se cierran esas fuentes de trabajo [...] Póngase en la situación de un legislador de una provincia del noroeste, ¿no saldría a tratar de hacer algo? Y esa ha sido la propuesta hecha por el Centro Azucarero para presionar al Congreso”<sup>12</sup> (*La Nación*, 1997b). En relación a la presión ejercida en la misma oportunidad, el diario *La Nación* publicaba: “La senadora tucumana Olijuela del Valle Rivas (Partido Justicialista), en una de sus pocas intervenciones anuales en el Senado, recordó que en la década de 1960 el cierre de uno de los mayores ingenios azucareros de su provincia produjo la inmigración a Buenos Aires de 200.000 co-provincianos. Con este argumento de peso *socio-electoral*, los doce senadores de las provincias del noroeste lograron convencer a la oposición, y al resto de la bancada del PJ, para insistir con el proyecto, como ocurrió en Diputados” (*La Nación*, 1997a; énfasis propio).

Antes de buscar las respuestas a las preguntas que hemos formulado, intentaremos darle contenido al ambiguo término de *cuestión social*, tan mencionado por los actores del proceso. Cuando hablamos de la cuestión social, ¿a qué hacemos referencia? Bajar de la abstracción semántica a la numérica no es tarea fácil y para lograrlo se eligen determinados indicadores sociales. Debemos reconocer que la elección de cuantificadores, lo que es un hecho en sí mismo, no debiera implicar el desconocimiento de otros factores que escapan a las mediciones de las variables económicas y al formato estándar de los cuestionarios utilizados para recabar los datos. Sin embargo, la utilización de cifras, medianamente *objetivas*, nos ayuda a ingresar al plano de los *hechos*, escapando del plano de la mera percepción individual.

Comenzaremos entonces con una breve síntesis de los principales indicadores sociales de la provincia durante los últimos 15 años, y trataremos de llenar de contenido al término *cuestión social*. Luego analizaremos el impacto del Mercosur sobre la realidad social, centrándonos en determinar hasta qué punto la integración ha sido una amenaza real para el pueblo tucumano. Por último, buscaremos relacionar la actividad azucarera con la cuestión social, y trataremos de determinar en qué medida la actividad es la *espina dorsal de la región* y cuál es su importancia para el pueblo tucumano en su conjunto.

---

12 Estos dichos del ministro provocaron la furia de los industriales que enseguida respondieron. Negaron rotundamente haber provisto a los piqueteros del norte de querosén y gomas.

## TUCUMÁN, LOS NÚMEROS DE LA POBREZA

*El desnutrido es un pluricarenciado, no sólo de alimento sino de afecto, de cuidado, de cultura, alguien que ha sido rechazado por la sociedad. Por eso nos compete a todos la responsabilidad*

Raúl López<sup>13</sup>

A mediados del año 2002, Buenos Aires se hizo eco de la noticia de la desnutrición infantil en Tucumán. El país que fuera la quinta economía mundial, a comienzos del siglo XX, se descubría inmerso en un marcado subdesarrollo. En el “granero del mundo” la población sufría los rigores del hambre. La información trascendió las fronteras del país y el mundo manifestó su interés y su solidaridad vía donativos particulares o grupales.

Hoy, en Tucumán, 611.015 personas viven bajo la línea de la pobreza, de las cuales 180.930 son indigentes. Lo que significa que el 45,9% de la población vive en la pobreza y el 13,6% en la indigencia, es decir, son personas que viven con menos de un peso diario<sup>14</sup>, según datos de 2002 entregados por el programa SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales). La situación se agrava en los hogares con hijos menores de 18 años; en ellos la pobreza asciende al 53,2% y la indigencia al 16%. Como consecuencia, en 2002 Tucumán recibió \$ 1.142,86 en planes de ayuda social por hogar pobre (sobre un total de 192.121 hogares pobres) y \$ 2.667,59 por hogar indigente, sobre un total de 82.309 hogares indigentes.

Retornemos a nuestra pregunta: ¿cómo definir la *cuestión social*? Para aproximarnos al tema elegiremos como indicadores al Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA) desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la tasa de mortalidad infantil (TMI); las necesidades básicas insatisfechas (NBI); la tasa de alfabetización; las líneas de pobreza e indigencia y la tasa de desocupación.

Tucumán es la provincia más pequeña de la Argentina y la más densamente poblada<sup>15</sup>. En sus 17 departamentos residen 1.332.487 habitantes<sup>16</sup>. Como hemos dicho, en los últimos 14 años los indicadores

<sup>13</sup> Jefe de Pediatría del Hospital Regional de Concepción, Tucumán (*Página/12*, 2002).

<sup>14</sup> La relación entre el peso y el dólar en el momento en el cual fueron recabados los datos era de aproximadamente 1 peso = 0,34 dólares. Dicha relación no ha variado demasiado. La canasta básica calculada para Tucumán era de unos 723 pesos (250 dólares, aproximadamente), lo que significa que más de la mitad de la población se encuentra debajo de la línea de pobreza.

<sup>15</sup> Hay 59,1 habitantes por kilómetro cuadrado.

<sup>16</sup> Datos del último Censo Nacional realizado en 2001.

sociales han variado en forma considerable y, aunque el fenómeno no es nuevo, el 46% de la población vive bajo la línea de la pobreza.

Entre 1991 y 1998 el porcentaje de familias bajo la línea de pobreza osciló entre el 22 y el 26%. Resulta llamativo que al finalizar la década se recuperaran niveles de pobreza similares a los de 1990, año que estuvo marcado por la gran inflación y crisis social. El menor índice de pobreza registrado por las estadísticas coincide con la aplicación del plan de convertibilidad (paridad un peso, un dólar), pero de todas formas debemos destacar que, al hablar de un 23% de familias bajo la línea de pobreza, estamos haciendo referencia a unas 375 mil personas aproximadamente.

A partir de 2000, la variación del índice de personas bajo la línea de pobreza ha registrado un constante crecimiento: 45,8% en el año 2001; 63,8% en 2002, para alcanzar el máximo de 69,2% en 2003.

Es claro que la pobreza está íntimamente ligada al desempleo. El elemento fundamental que mide la pobreza es el nivel de ingresos; al perderse las fuentes de trabajo, los ingresos desaparecen y gran parte de la población pasa a engrosar las filas de los que no pueden ni siquiera costear la canasta básica de alimentos. La evolución del desempleo en Tucumán, al igual que la de la pobreza, ha ido en aumento entre los años 1991-1996, en que alcanza un máximo del 20,2%. Superada la crisis del Tequila, se produce una reducción del desempleo de casi un 25%, para retomar una tendencia creciente hasta alcanzar nuevamente niveles del 20,4% en el año 2002. De todos modos, la tasa de desempleo es muy alta en todo el período. Entre los años 1998 y 2000 la tasa de desempleo provincial se hallaba 2 puntos por encima de la media nacional, pero a partir de 2001 la tasa nacional alcanza y aun supera a la tucumana.

En la provincia de Tucumán, dos de los indicadores sociales que tienen evolución y valores más alarmantes son la tasa de mortalidad infantil y la tasa de desnutrición infantil. La tendencia natural, producto del desarrollo económico y tecnológico de las regiones, debería ser la baja en la cantidad de muertes de niños antes del año de vida. En Tucumán, a partir de 1997 la tasa de mortalidad infantil va en aumento, contrariando incluso la tendencia nacional. Entre las principales causas de defunción se encuentran la baja calidad de vida de las madres antes y después del parto, el aumento del número de personas que no tienen cobertura de salud, ya sea del tipo obra social o medicina prepaga, y la falta de medios y recursos que tienen los organismos públicos adonde debe concurrir el tucumano pobre.

Otro indicador interesante es el que mide las NBI. Este indicador, que no se refiere al ingreso sino a la calidad de vida, tiene en cuenta datos como la precariedad de la vivienda, el hacinamiento, las condiciones sanitarias, la asistencia escolar y la capacidad de subsistencia.

Según los valores de NBI en Tucumán, el 34,5% de la población no alcanza a satisfacer las mínimas necesidades básicas, pero la situación empeora drásticamente si se considera sólo el interior de la provincia; en tales circunstancias, casi un 43% de la población no alcanza condiciones que le permitan llevar adelante una vida digna. Más adelante haremos un análisis particular de los departamentos considerados cañeros. Pero hasta aquí, dadas las cifras generales, cabe entonces preguntarnos: ¿por qué la “cuestión social” ha empeorado en Tucumán? O, al menos, ¿por qué todavía mantiene niveles muy inferiores a los deseables? Y ¿cómo juega el Mercosur en esta situación?

### **MERCOSUR Y AZÚCAR, ENEMIGOS ÍNTIMOS**

Recordando lo expresado, para los actores del azúcar, el Mercosur, como amenaza latente, no es un tema menor. Desde la segunda mitad de la década del noventa, las estrategias de presión se fueron profundizando y en más de una oportunidad el diálogo entre autoridades gubernamentales, nacionales y brasileras con los representantes del sector ha sido tenso.

Dadas las dificultades para la liberalización, en 1994 se creó el Grupo Ad hoc del Azúcar, cuyos objetivos principales eran: a) la liberalización gradual del comercio intra-Mercosur para los productos del sector y b) la neutralización de distorsiones que pudieran resultar de asimetrías entre las políticas nacionales para el sector. A pesar de las numerosas reuniones del Grupo Ad hoc, los pasos dados en la dirección de la liberalización fueron escasos. Las negociaciones del grupo se vieron definitivamente frustradas cuando en 1997 el Congreso argentino sancionó la ley que prohibía la reducción del arancel para el mismo. La falta de acuerdo y consenso, considerada como una falta de seriedad y compromiso del sector político, tuvo un costo muy alto en el proceso de integración. A diferencia del Congreso nacional, el Poder Ejecutivo (en sus sucesivos representantes) parecía ser consciente de este hecho. La cuestión es: ¿por qué el Congreso aprueba las leyes? Decididamente creeríamos que no son las asimetrías económicas las que lo impulsan, sino el impacto social.

Pero entonces, ¿cómo afectó el Mercosur a la “cuestión social” descripta? Si el azúcar es el único producto al que resta reducir aranceles y está protegido por ley, ¿por qué empeoró la situación social? Como no debiera existir un impacto del Mercosur sobre la actividad, nos resta analizar si existe entonces algún tipo de relación entre el este y los indicadores sociales de la provincia.

El principal indicador para graficar la influencia del Mercosur es el intercambio comercial con los diferentes países que lo componen. El intercambio comercial se refleja a través de la evolución de la balanza

comercial. Pero para verificar la percepción del sector azucarero de que la amenaza para la provincia es Brasil, sería deseable contar con los datos que den cuenta del intercambio comercial entre Tucumán y Brasil. Tales datos no existen. Por tal motivo hemos decidido utilizar la evolución de la balanza comercial entre Argentina y Brasil. En primer lugar, utilizamos como indicador social de la provincia el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza en el Gran San Miguel. De la comparación de estos dos indicadores, es posible observar que no existe correlación entre la evolución de hogares bajo la línea de pobreza y el intercambio comercial. La balanza comercial era favorable a la Argentina hasta 1994, año en que pasa a ser deficitaria, registrando un pico máximo en 1997, y vuelve a una situación superavitaria en 2001. Mientras tanto, a lo largo de esos años, el porcentaje de familias bajo la línea de pobreza ha fluctuado entre los 22 y los 25 puntos porcentuales, aumentando a partir de 2001. Por lo tanto, si el superávit comercial es un indicador positivo para el país, esto no se refleja en la situación social ya que no hay impacto directo entre los intercambios comerciales y la pobreza.

Cuando comparamos la evolución de la tasa de desocupación de San Miguel de Tucumán con la evolución de la balanza comercial, los resultados son similares a los anteriores. Desde comienzos de década de 1990 la tasa de desocupación en el Gran San Miguel registra un alza continua con un pico máximo entre los años 1995 y 1996. Este pico se corresponde con la crisis del Tequila. En 1996, un año después de dicha crisis, se registra el máximo valor de la tasa de desocupación, cifra que es igualada y aun superada solamente en el año 2002, que es un año después de la crisis argentina. Desde 1998, año a partir del cual se inicia la gran recesión y en el que la economía deja de crecer, aumenta el desempleo. El aumento es independiente del hecho de que el saldo comercial con Brasil sea favorable a la Argentina. La evolución de la tasa de desocupación de la provincia sigue la tendencia de la misma tasa a nivel nacional.

Lo dicho amerita un replanteo de nuestro interrogante: si el azúcar no está integrado al Mercosur, y el intercambio con éste no parece tener una fuerte correlación con el aumento de la pobreza y del desempleo, ¿cómo podríamos explicar el empeoramiento de la cuestión social?

### **EL AZÚCAR Y LA CUESTIÓN SOCIAL: ¿UNA DULCE ASIGNATURA PENDIENTE?<sup>17</sup>**

El azúcar es, sin lugar a dudas, el producto que ha marcado a la provincia desde finales del siglo XIX. No sólo ha sido importante como factor

---

<sup>17</sup> En general el azúcar es designada como la dulce asignatura pendiente en el Mercosur. Ver De la Guardia y Pena (1999).

de desarrollo económico y como fuente de trabajo, sino que a su vez ha sido esencial a la hora de definir la estructura social de la región. Tucumán es el principal productor azucarero de la Argentina. En sus 15 ingenios se produce el 60% del azúcar nacional. Es el principal centro de producción, industrialización y comercialización del producto, seguido por las provincias de Salta y Jujuy, junto a las cuales conforma la región del NOA.

Dado que el segundo gran argumento esgrimido por los industriales del sector, a continuación de “la cuestión social”, es “la importancia de la actividad para la provincia”, nos embarcaremos en la ardua tarea tratar de calificar o cuantificar esa importancia. Para determinar el impacto que tiene la industria en la economía local utilizaremos variables económicas tales como el producto bruto geográfico e indicadores de la industria azucarera, tales como la producción o el valor agregado del azúcar. En segundo término, confrontaremos los indicadores provenientes de la industria azucarera con los indicadores de pobreza y desocupación, en un intento de encontrar posibles correlaciones.

Comparando la evolución de los PBI tucumano y nacional observamos que a partir del año 1992 el PBI tucumano presenta un alza continua hasta el año 1998, es decir, se observan variaciones positivas. Esta tendencia es casi homóloga a la de la evolución del PBI nacional, con la sola diferencia de que al PBI tucumano no parece haberle afectado la crisis del Tequila (finales de 1994 y principios de 1995) en la misma proporción que afectó al PBI nacional. La participación del PBI tucumano como porcentaje del PBI nacional se ha mantenido casi constante en el período considerado, en alrededor del 2%. A partir de 1999 la recesión se hizo sentir tanto a nivel nacional como provincial. En el año 2002, la fuerte variación negativa evidencia la devaluación generada por la crisis de 2001. La caída del PBI nacional y provincial fue tan intensa que ambos indicadores retornan a los valores que tenían un decenio antes.

Hasta aquí, la evolución del PBI tucumano en su comparación con el nacional; pero ello nada nos dice sobre cómo afecta el azúcar en esa evolución. Nos interesa entonces desagregar el PBI tucumano en el PBI agrícola<sup>18</sup> para, a su vez, compararlo con la participación que el valor agregado del azúcar tiene en él. Históricamente el azúcar había sido el principal producto agrícola de la región; sin embargo, en los últimos 10 años el limón ha ido ganando terreno en su participación convirtiéndose en el producto más importante, en términos del valor agregado, a partir de 2001.

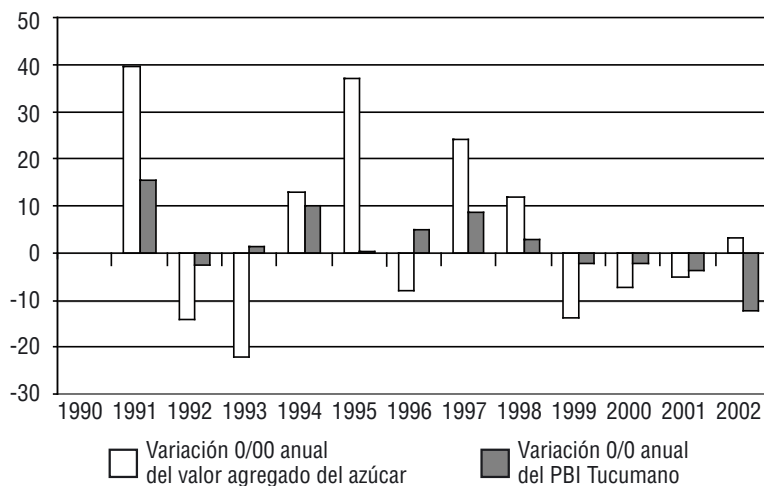
---

18 La participación del azúcar como porcentaje del PBI total de la provincia ha variado entre el 6,7 y el 10%, siendo el pico más bajo en el año 1993 y su máxima participación en 1998, que coincide con una de las mayores cosechas de la provincia.

Para medir el impacto de la actividad azucarera se podrían utilizar diferentes índices, por ejemplo el volumen de la producción o el valor agregado. Si el volumen de producción es alto, pero su valor agregado es bajo, no sería significativo en términos monetarios. Del mismo modo, un alto valor agregado con un bajo volumen de producción tampoco se traduciría en un rédito monetario. En el caso del azúcar, en la provincia de Tucumán sabemos que ha sido, a lo largo del tiempo, su producción madre; por lo tanto, más allá de los factores climáticos, suponemos que el volumen de producción tendrá pequeñas fluctuaciones y es por ello que elegimos el valor agregado como índice de evaluación.

**Gráfico 1**

Variación anual del PBI de Tucumán y del valor agregado de la actividad azucarera, 1990-2002



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Gutiérrez y Rollán (2002).

Si comparamos la variación anual porcentual del PBI tucumano con la variación del valor agregado de la producción azucarera, como se muestra en el Gráfico 1, encontramos una relación muy interesante: observamos que, en líneas generales, ambas siguen la misma tendencia. Se podría decir entonces que la actividad azucarera tiene una influencia directa en el PBI provincial. Las mayores diferencias las encontramos en 1993, año en el que la provincia tuvo la peor producción de azúcar (no así la producción a nivel nacional); en el año 1995, crisis del Tequila; y en 2002, cuando la devaluación y la crisis de 2001 afectaron

el PBI provincial. Entre los años 1999 y 2001 se da una de las grandes crisis azucareras de la década. Esta crisis se puede asociar a los bajos precios internacionales del azúcar, a su relación con los altos costos de producción por la paridad con el dólar y a una caída en la cosecha luego de la zafra récord registrada en el año 1998. En líneas generales, la afirmación de que la industria azucarera es importante en la economía local parece ser cierta.

Por otra parte, cabría esperar que al crecer el Producto Bruto Geográfico (PBG) disminuya el desempleo y, a la inversa, al disminuir el PBG, aumente el desempleo (Isaya y Leguizamón, 2002: 1). Resulta interesante remarcar, en acuerdo con un estudio del desempleo llevado a cabo en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán, que las variaciones en el PBI de Tucumán, o en el PBG, no muestran relación inversa con las variaciones del índice de desempleo, y por lo tanto no pueden tomarse como un factor explicativo del desempleo.

Por lo que hemos visto, aunque la industria azucarera gravita en la determinación del PBI provincial, su evolución no parece estar muy correlacionada con la tasa de desocupación. Por lo tanto, si bien se sabe que la industria es importante a la hora de determinar los niveles de actividad y productividad de la región, ¿qué parte de este beneficio se traduce en una mejora de la situación social? En otras palabras, ¿la actividad está relacionada con la disminución o el aumento de la pobreza? Si la respuesta fuese afirmativa, resta preguntarse: ¿es ésta una relación directa? ¿Hay redistribución de los ingresos?

No nos es ajeno el convencimiento de que las respuestas a estas preguntas escapan a los alcances de la investigación, ya que resulta muy difícil determinar la cantidad de personas relacionadas con la industria y que se benefician de ella. Por otra parte, tanto los medios de comunicación como los industriales hablan de los efectos multiplicadores de los beneficios de la industria, pero ¿cómo se miden estos efectos? ¿Son tantos los beneficios reales y tan distributivos como dicen que son?

En primer término, trataremos de relacionar las variaciones del valor agregado del azúcar y las variaciones de los índices de empleo y de desempleo correspondientes al Gran San Miguel y Tafí Viejo. Es decir, si la actividad es fundamental para la provincia, esta debería guardar una relación inversa con la tasa de desempleo y directa con la tasa de empleo<sup>19</sup>. Por tanto, ante un aumento en la producción, el desempleo debería reducirse mientras que el empleo

---

<sup>19</sup> Cabe destacar que dicho aumento implicaría la relación sugerida si se debe a aumentos de producción y no de precios, como es el caso de Tucumán. Aternaciones en el precio del azúcar afectan levemente la proporción de la variación.



debería aumentar. Lo que constatamos es que si bien la relación es así durante los años 1992, 1993, 1997 y 1999, en el resto de los años la desocupación se incrementa al aumentar el valor agregado de la producción o disminuye cuando caen los valores sin mostrar lógica alguna. También es interesante el aumento de la tasa de empleo durante los años de crisis 2000 y 2001, que parece estar relacionado con la distribución de planes trabajar y jefes y jefas de hogar. Siguiendo la misma lógica de razonamiento, cabría esperar que, ante un aumento de los valores de la producción azucarera, el porcentaje de familias bajo la línea de la pobreza disminuyese. Al igual que en el caso anterior, esta relación inversamente proporcional se registra en algunos años (no siendo demasiado “proporcional”), pero también se registra en los años 1993, 1994, 1997 y 2002 una relación directa. Por lo tanto, es difícil extraer conclusiones determinantes sobre el impacto de la actividad en indicadores tales como empleo, desocupación, pobreza, lo que nos hace en alguna medida dudar del mencionado “efecto multiplicador” en los indicadores sociales básicos.

Hasta ahora hemos trabajado con datos generales de la provincia. Trataremos de focalizarnos en datos de la actividad azucarera misma. Para comenzar, es necesario aclarar la falta de datos precisos con respecto a la cantidad real de trabajadores de surco, que en su momento solía ser la mayor fuente de empleo. Los sindicatos se han manejado desde hace años con “estimaciones aproximativas” sin dar números fehacientes. El diario local es una fuente necesaria a la hora de recabar datos de la actividad. Sin embargo, estos son recolectados en los sindicatos y en el sector privado; no hay producción de datos oficiales. Sólo contamos con datos producidos por los censos agrarios nacionales, proporcionados por el Centro Azucarero Regional Tucumán (CART). Según estos, entre los años 1988 y 1999 el personal ocupado en forma directa en la industria azucarera disminuyó a más de la mitad (53,13%). A excepción del sector administrativo, los restantes tipos de puestos de trabajo han decrecido. Durante el decenio, 12.828 personas fueron expulsadas del sector. El caso del sector cañero es similar al de los trabajadores, ya que no existen padrones que permitan un cómputo real de la cantidad de cañeros en el sector.

Esta serie de desinformaciones nos lleva a concluir que el recuento de trabajadores es una tarea casi imposible, y por lo tanto resulta difícil refutar cualquier estimación intuitiva. No podemos además obviar el hecho de que la actividad no se reduce a estos tres actores: cañeros, trabajadores e industriales. En el medio también están los transportistas, las cooperativas, la gente que vive del agroquímico, etcétera.

La cuestión parece ser la siguiente: el azúcar indudablemente es importante para Tucumán, y las personas involucradas en la actividad

son muchas y no representan un simple número dentro del PBI. Entonces, ¿de qué manera, ante la falta de información fehaciente, se puede hacer un diagnóstico acertado de la situación?

La industria azucarera es fuente genuina de trabajo, lo que la hace importante, pero ¿hasta qué punto esta actividad no ha contribuido a la situación actual? La búsqueda de altos niveles de competitividad y la consecuente reducción de costos comienza, como en la mayor parte de las industrias, con recortes salariales y disminución de cargas sociales, perjudicando a aquellos que deberían ser uno de los actores principales: los trabajadores. En igual sentido, los industriales han sido los contendientes naturales de los cañeros en lucha por el precio del azúcar. Sin embargo, los cañeros perciben hoy al Mercosur como la amenaza principal, sin reparar en el hecho de que muchos otros cañeros ya han desaparecido por no ser lo suficientemente competitivos o por no contar con una cantidad de hectáreas adecuada.

Finalmente, cabría destacar que las actividades azucareras no se realizan en toda la provincia de Tucumán. Esta actividad se destaca sobre todo en el este donde prima la llanura. Al comparar indicadores como las NBI o el grado de cobertura médica entre los departamentos cañeros y no cañeros<sup>20</sup> hemos observado que la situación social de los departamentos cañeros no es mejor que la de los no cañeros (si excluimos de los departamentos cañeros a la capital que por razones de infraestructura arroja datos más favorables en relación al resto de la provincia). En lo que a cobertura social u obra social respecta, en 2001 el 48,2% de los tucumanos no poseía cobertura de salud por obra social, plan de salud o mutual, mientras que sólo 10 años antes, en 1991, el porcentaje, si bien era grande, alcanzaba al 35% de la población. Hemos podido observar también que el 54,23% de los pobladores de los departamentos cañeros no cuenta con obra social, ni plan de salud, mientras que en los departamentos no cañeros esta cifra es 10 puntos porcentuales menor, siendo del 44,04%.

Tucumán es una de las provincias con peores indicadores socioeconómicos, como casi todas las del norte del país. Su TMI reduci-

---

20 En el trabajo sobre población cañera y no cañera realizado por un grupo de la cátedra de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán se utiliza la clasificación de departamentos cañeros para aquellos departamentos cuya proporción de hectáreas de cañas plantadas en relación al total de hectáreas cultivadas supera la media provincial de 39,78%. Esta clasificación fue realizada en base a los resultados del Censo Nacional Agropecuario del año 1988. La clasificación comprende las siguientes categorías: departamentos cañeros, departamentos no cañeros y capital y Yerba Buena. Ver Alcaide y Juliano (2001).

ble (22,4%) sólo es superada por Formosa (que cuenta con una tasa de 28,9%<sup>21</sup>) mientras que la tasa media del país es de 16,3%.

Al analizar el IDHA<sup>22</sup> calculado por las Naciones Unidas dentro del PNUD, observamos que Tucumán, hacia el año 2000, se encontraba en lo que se consideraba una “situación crítica”. Sin embargo, en la clasificación de estructura productiva no estaba tan mal posicionada. Es remarcable que tanto Salta como Jujuy, provincias productoras de azúcar, también posean índices de desarrollo bajos, incluso por debajo del de Tucumán (PNUD, 2002a).

En lo que refiere al ingreso, entre 1995 y 2000 se ha registrado una caída del 25%, sin contar la posterior pérdida del poder adquisitivo del salario real producto de la devaluación. Sin embargo, si observamos la brecha de distribución de ingresos<sup>23</sup> de Tucumán, durante los últimos años no ha variado tanto en comparación con la de otras provincias.

En resumen, hemos analizado la situación social a través de diferentes indicadores, por ejemplo la mortalidad infantil. Luego relacionamos el saldo de la balanza comercial, como indicador asociado al Mercosur, con indicadores sociales tales como hogares bajo la línea de pobreza, desocupación y ocupación. Ante la falta de correlación aparente entre la situación social y el Mercosur, hemos relacionado por último índices de la producción azucarera con las variables sociales; se trató incluso de vincular la situación social por actividad departamental. Es decir, departamentos cañeros y no cañeros. Arribamos a la conclusión de que aparentemente tampoco existe una correlación clara entre los beneficios de la actividad azucarera y la situación social de la población

21 Datos de 2001 provenientes del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación.

22 El Índice de Desarrollo Humano Ampliado añade a la medición tradicional los siguientes indicadores: Tasa de mortalidad infantil por causas reducibles: proporción de defunciones de menores de un año debidas a causas reducibles acaecidas durante un año dividido sobre el número total de nacidos vivos en el transcurso del mismo año por mil; Tasa de sobre-edad: porcentaje de alumnos con edad mayor a la edad teórica correspondiente al grado en el cual están matriculados; Calidad educativa: resultado de las pruebas de evaluación en lengua y matemática realizadas por los alumnos de distintos niveles; Tasa de empleo: porcentaje entre la población ocupada y la población total; Tasa de desempleo: porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa. Este indicador refleja mejor la disparidad en los logros educacionales si se tiene en cuenta que la meta de la extensión de la educación primaria en los conglomerados urbanos del país se ha cumplido. Igual situación se registra con la inclusión de la mortalidad infantil por causas reducibles en la dimensión vida larga y saludable, que ya incorporaba la esperanza de vida. Y, por último, las tasas de empleo y desempleo a la dimensión estándar de vida, que ya tenía en cuenta el ingreso promedio *per cápita*.

23 La brecha de distribución es el cociente entre promedio del ingreso del primer quintil (de más bajos ingresos) y el quinto quintil (de más alto ingreso), también conocido como el cociente 20/20.

que de ella vive. En otras palabras, no parece existir una adecuada redistribución de la riqueza.

En el apartado siguiente retomaremos el tratamiento de las percepciones y de los discursos que hemos presentado anteriormente, para, de ese modo, contrastar los datos numéricos expuestos con las percepciones y los discursos de los actores.

## **CONCLUSIONES**

### **ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA POBREZA**

La pobreza es una realidad en toda la Argentina. El proceso de pauperización data de largo tiempo, pero sin duda se ha profundizado en el último decenio como producto de las denominadas reformas neoliberales. El Estado ha ido delegando responsabilidades que eran de su competencia, y su injerencia se ha reducido sobre todo en el ámbito social. El Estado cuenta con pocos recursos y esos pocos recursos, a su vez, están mal distribuidos. Durante la última década, la desigualdad ha aumentado no sólo entre los distintos sectores sociales sino también entre las distintas regiones del país. La pobreza no puede quedar librada a las fuerzas del mercado, es competencia indelegable del Estado. Es él quien debe aplicar políticas que le hagan frente, ya que el basamento del Estado son sus ciudadanos, pobres y no pobres. Pero la lucha contra la pobreza debe ser una lucha coherente y planificada.

Las tasas de pobreza están en continuo aumento, las filas de los nuevos pobres se engrosan y aquellos que ya eran pobres desde hace un largo tiempo, los llamados “pobres estructurales”, pierden la esperanza de una vida mejor, o simplemente de una vida digna. Nuevos pobres, pobres estructurales, excluidos... se hacen necesarias cada vez más denominaciones para describir a este grupo en crecimiento. Aunque el conjunto es heterogéneo, todos comparten el mismo sufrimiento. Un nuevo pobre no es simplemente una persona de clase media que vio disminuidos sus ingresos, es alguien que sufre una pérdida de identidad y que se ve excluido de su antiguo grupo de referencia. Es alguien que observa cómo irremediablemente, paso a paso, gradualmente se reducen sus aspiraciones, hasta que vencido acepta su nueva condición: la de pobre, y a partir de allí... la resignación. No es sólo una cuestión de ingresos; quien no tiene acceso a la educación forzosamente verá reducidas sus posibilidades de acceder a puestos de trabajo mejor remunerados, la remuneración entendida como un medio para la realización de la persona. Para realizarse, una persona también necesita de salud. Un niño que durante los primeros años de vida ha sufrido la desnutrición difícilmente quede libre de secuelas.

## MITOS Y REALIDADES

Dentro de este contexto, la región del NOA hace años que sufre los rigores del hambre. Gran parte de su población vive en condición de pobreza y Tucumán no escapa a esa realidad. El azúcar es una actividad importante para la región. Sirve de fuente de trabajo para muchos tucumanos. Son muchos los que dependen de ella y estos actores tienen una percepción determinada acerca de la influencia que la industria madre tiene sobre la pobreza en la provincia. Pero la planificación de un Estado no puede basarse sólo en la mera percepción de los actores involucrados. Se requiere conocer las causas de la pobreza, conocer la pobreza para diseñar una estrategia para combatirla. En la sanción de las leyes azucareras, tanto la pobreza como el desempleo han sido argumentos esenciales. Pero la cuestión es: ¿cuán ciertos son estos argumentos?

En la primera parte hemos visto los reclamos y las percepciones de los distintos actores del sector con respecto no sólo al Mercosur, sino también a la importancia de la actividad en sí para la provincia y sus habitantes. Luego, tras haber definido lo que puede entenderse como “cuestión social”, hemos visto que la actividad azucarera reviste una mayor importancia en lo que hace a la relevancia económica que a la social. Indudablemente, su importancia política no es menor dado que ha tramitado exitosamente la continuidad de la protección de la actividad. En este apartado retomaremos la temática de la pobreza y la de la actividad azucarera para dilucidar qué relación existe entre ambas. Es decir, cuánto hay de mito o de realidad en la percepción que los actores tienen de la relación entre la situación social y la actividad azucarera.

Las acciones de los individuos dependen en gran medida de sus propias percepciones. Ellas son determinantes en la elección del actuar, casi más que la realidad misma. La industria azucarera ha sido una actividad que desde sus inicios contó con muchos mitos y leyendas. Daniel Campi (Campi y Kindgard, 1999a) nos habla de dos leyendas de la industria que podemos identificar aún hoy. Existe una “leyenda negra” y una “leyenda rosa”. La primera concibe a la actividad como totalmente ineficiente, que ha logrado desarrollarse gracias a la continua intervención del Estado. Esta relación de tipo paternal tendría su origen en los estrechos lazos entre los “barones del azúcar” y las autoridades locales y nacionales<sup>24</sup>. El ministro Roque Fernández asume esta concepción al decir que “los barones del azúcar ya le han costado bastante al país”. Al defender el precio del azúcar se afecta a

---

24 Cabe recordar que a fines del siglo XIX el régimen conservador instalado en Buenos Aires hizo de sus acuerdos con las importantes oligarquías locales la base de su estabilidad. Por otra parte, el sector azucarero de Tucumán mantenía estrechos lazos con el sector financiero porteño, el cual también era muy escuchado por el gobierno.

los consumidores doblemente: son los que se ven obligados a pagar un precio mayor del que tendría sin la protección y son los mismos que subsidian a la actividad vía los impuestos. La segunda leyenda, sostenida por los azucareros, es que de la caña depende el bienestar de toda una región. La defensa de la actividad es sinónimo de la defensa de la industria nacional; defensa de una industria que alimenta no sólo a los trabajadores de la región, sino también a aquellos argentinos que emigran en época de zafra y cuyos ingresos están también relacionados con el futuro de la actividad.

En este trabajo nos hemos propuesto salir del mero plano de las leyendas y percepciones para indagar sobre la realidad. El Mercosur es el principal objeto de ataque de los partidarios de la leyenda rosa. Volviendo a conceptos vertidos en el primer apartado, al hablar del Mercosur los actores hablan de una gran amenaza para la actividad: “Si el azúcar brasilera entra, la actividad muere”. El Mercosur sería el responsable de una grave crisis social que afectaría a “300 mil argentinos”, porque a pesar de que “el sector se modernizó, incorporó tecnología y realizó inversiones que lo hicieron más competitivo, aún así es imposible competir con la industria brasileña” (*La Gaceta*, 2000c).

¿Cuáles son las realidades? Una realidad es que Brasil es el principal productor mundial de azúcar. La actividad azucarera en Brasil tomó gran impulso cuando en la década del setenta se implementó el programa PROALCOOL, por el cual la actividad quedó totalmente regulada. Aunque el azúcar no sea el principal objeto de las políticas brasileñas, la producción de alcohol está directamente ligada a la producción y elaboración del azúcar, a pesar de que a partir del año 1998 el nivel de promoción de la actividad declinó.

Otra realidad es que durante el año 1991 la actividad se desreguló en la Argentina, quedando como única protección su arancel externo; mientras que, como bien dicen los azucareros, el azúcar es un producto con gran regulación en el mercado internacional. La mayoría de los grandes países productores protegen y, en alguna medida, subsidian a la actividad. Que la actividad no esté regulada en la Argentina es un argumento de gran peso de los industriales al defenderla. Brasil regula y la Argentina, no. Brasil ha desarrollado un gran sistema de protección desde la década de 1970 y la Argentina ha protegido la industria desde sus orígenes hasta la década de 1990. Pero, llamativamente, no fue sino hasta aquella última que el azúcar alcanzó estándares de producción internacionales, sobre todo en lo que respecta a la provincia de Tucumán. La actividad estuvo protegida durante muchísimos años y ni siquiera así lograron desarrollar la industria. Cuando los azucareros hablan, en sus argumentos, de adaptar la industria para poder competir sin asimetrías, ¿creen realmente que ese momento llegará?, ¿no hay un

desajuste casi imposible de superar?, ¿es este argumento la excusa para demorar la integración hasta el infinito?

Es cierto que las asimetrías con Brasil existen, pero son asimetrías que provienen no sólo de las políticas del gobierno brasilero, sino también del tamaño y de la extensión de la producción de la caña y de las condiciones climáticas, que son bastantes más favorables que en la Argentina. Mirándolo desde ese punto de vista, no debería haber habido integración, porque Brasil cuenta con más industrias, con más mano de obra disponible y es una de las economías más grandes del mundo. Pero la integración se hizo, hubo ganadores y perdedores. ¿Por qué el azúcar no entró?, ¿por qué otras actividades tuvieron que verse sometidas al rigor de la competencia a gran escala y el azúcar, no?

Nuestro objetivo tampoco es caer en la leyenda negra y negar todos los beneficios que la industria aporta a la región. Una actividad que da puestos de trabajo merece consideración. El cierre de una industria en la Argentina de hoy implica no una, sino varias familias en la calle. La desocupación y la pobreza son los fantasmas de la Argentina. Una gran parte de los tucumanos está relacionada con la industria, cañeros, trabajadores, ingenieros agrónomos, talleristas, cooperativas, etc.; pero, ¿cuántos se benefician realmente de la actividad?, ¿cuánta gente se ve directamente involucrada con la misma? Es cierto que en otro tiempo la actividad era la “espin dorsal de la economía regional, creadora genuina de fuentes de empleo”, pero desde la década de 1970, especialmente desde el cierre de once ingenios durante el gobierno militar de Onganía, la industria azucarera ha despedido trabajadores en forma casi constante<sup>25</sup>. Si bien no contamos con registros verificables, sabemos que entre los años 1970 y 1990 la cantidad de trabajadores ha disminuido. Aunque no sea nuestra intención caer en las estimaciones intuitivas, características del diario local y de los actores principales, no se puede negar el hecho de que a partir de las nuevas tecnologías, pero sobre todo de los cambios introducidos en el proceso de la cosecha, muchos trabajadores de campo han sido expulsados. ¿Cincuenta mil? ¿Cuarenta mil? Es difícil saberlo. La industria requiere cada vez más mano de obra especializada. Sin embargo, la provincia cuenta cada vez con más pobreza y desocupación.

En lo que se refiere a los mitos, en la segunda parte hemos visto cómo los indicadores de la industria afectan al PBI agrícola, al PBI provincial, y seguramente a la recaudación, pero la relación no es tan clara cuando hablamos de pobreza, desocupación y de NBI. Decir “relaciones no tan claras” no significa desconocer o negar que existe una cierta relación. Pero al indagar en la misma, no podemos ni convalidar

---

25 Con el cierre de 11 ingenios en la provincia de Tucumán.

ni refutar los dichos del senador nacional por Salta, Emilio Cantero, al decir que “no van a contar con mi voto para *llevar penas y desempleo a 10.000 de mis comprovincianos*” (*La Gaceta* 2000d; énfasis propio); o los del presidente del Centro Azucarero cuando al referirse a la derogación por parte del Ejecutivo de la ley arancelaria sostuvo que “con esta medida *quedan sin trabajo más de 20.000 personas*” (*La Gaceta*, 1997c; énfasis propio); o que la ley “*es vital para la estabilidad social y económica de las provincias del Noroeste Argentino*” (Jorge Horacio Zorreguieta; *La Nación*, 1997b; énfasis propio).

Las afirmaciones del presidente del Centro Azucarero se reiteraron una y otra vez ante cada amenaza de liberalización del sector. El argumento no ha cambiado, siempre es el mismo: “Las economías regionales *están en juego* en esta ley” o “*es necesario dar la seguridad al azúcar argentino*” son algunas de las expresiones habituales en 1997 y en 1999. Esta demanda termina siendo aceptada en la sanción de las leyes favorables al azúcar:

El dirigente hizo notar que tanto los senadores como los diputados de dichas provincias respondieron con la sanción de la ley a la *defensa de la economía regional, del empleo y del ingreso de las provincias*, lo que generó la comprensión y el apoyo por parte de los representantes de las demás regiones (*La Nación*, 1997c).

Lo que nos interesa remarcar es que se sancionan leyes en defensa de los trabajadores para no provocar una crisis social. Evitar la pobreza y la desocupación son causas legítimas para escuchar la demanda de los azucareros. ¿Pero hasta qué punto el Mercosur produciría una crisis social? ¿No es el noroeste la región que arroja los peores indicadores sociales? Entonces, el Mercosur no ha afectado directamente al azúcar, pero la no integración no ha evitado la crisis que atraviesa la región. Es cierto que uno no puede hacer cargo a una sola actividad de los problemas de una región, pero no es menos cierto que no se puede apostar el futuro de una región a una única actividad. Ese es el detalle que los azucareros parecen desconocer.

¿Quiénes son los que más se benefician con la no integración del azúcar al Mercosur? El sector cañero se ha visto reducido drásticamente. Según dichos del titular de la UCIT, la Unión habría contado en su momento con unos 10.000 a 15.000 socios y hoy contaría con apenas 3.000, de los cuales no todos realizarían sus aportes (Barbetta y Mariotti, 2002: 8). La matriz productora cañera aún antes de la integración se asemeja cada vez más a la de las provincias de Salta y Jujuy, donde la producción está altamente concentrada. Entonces, la pregunta que nos cabe es: ¿por qué tanta aprehensión al Mercosur si todavía no les ha



causado ningún mal? ¿Por qué es tan claro que la integración los destruiría?, ¿no son un sector en proceso de extinción? Desde esta óptica no se entiende el porqué de una lucha contra el Mercosur y no, por ejemplo, de una lucha por una reorganización de la actividad que permita una mejor participación en la distribución de la riqueza.

Los trabajadores han sido el sector más afectado de la industria azucarera. La tecnología y las reformas laborales, la contratación y la inestabilidad no sólo han corroído el poder de los sindicatos, sino que han permitido y legitimado la masiva expulsión de trabajadores. Entonces, ¿qué responsabilidad le ha cabido al Mercosur hasta ahora?, ¿por qué aparece como “la gran amenaza”, si hace años que vienen sufriendo las reestructuraciones de los ingenios y los cambios en la cosecha de la caña? Llama la atención la falta de iniciativa sindical para ponerse en contacto con los trabajadores brasileños del sector con la finalidad de construir estrategias comunes. El Mercosur podría ser un ámbito propicio de discusión y lucha colectiva, pero la opción de “lucha integradora” no parece estar presente en la mente sindical.

Por último analicemos lo que ocurre con los ingenios. El número de ingenios en la provincia de Tucumán no ha variado desde la década de 1990. Los once ingenios tienen desde hace años complicadas situaciones financieras y se encuentran en continua amenaza de cierre, aunque no lo hacen. La mayoría de los ingenios han pertenecido a las mismas familias durante años. Recién a mediados del decenio de 1990 se produjo el ingreso de grandes multinacionales al sector: Pepsi, Arcor y Coca Cola, entre otras. Pero una y otra vez los ingenios han sido ayudados por el Estado para evitar el cierre y el desempleo. Es cierto que es una industria vulnerable, a causa de los precios internacionales, la estacionalidad de la actividad, los problemas de cosechas, la inelasticidad de la demanda, etc., pero no son características nuevas. La inversión en la actividad exige un riesgo, a menos que ese riesgo esté amortiguado por la protección del Estado. Los ingenios son los que más se podrían perjudicar ante una posible integración en el Mercosur.

No podemos afirmar ni negar los efectos que produciría en la provincia la integración del azúcar en el Mercosur. Pero sí hemos visto que hay demasiados presupuestos y mitos detrás de la actividad. Los azucareros han logrado construir de manera exitosa la idea de la “dependencia de la región de la actividad”. La pobreza y la crisis social son argumentos más que válidos para la sanción de leyes. Pero, ¿qué ocultan estas leyes?, ¿quiénes son los verdaderos beneficiarios? Es cierto que detrás de la subsistencia de los ingenios se encuentra la subsistencia de los productores cañeros y de los trabajadores, pero ¿hasta qué punto esta percepción es exagerada? ¿Cuán cierto es que la producción desaparecería? ¿O cuán cierto es que la región moriría?

Por otra parte la no integración también acarrea sus costos para otros sectores. Una integración regional trae aparejado el compromiso conjunto de los países que firman el acuerdo, compromiso para desarrollar sus economías. Otro mito importante está implícito en la idea de que el desarrollo económico trae de por sí el bienestar social. Una integración económica sin miras a lo social no garantiza el desarrollo de la región. Por otra parte, considerando que vivimos en un mundo donde las negociaciones se hacen en bloques, también es legítimo preguntarse: ¿qué posibilidades de salir adelante tiene un país como el nuestro, inmerso en una profunda crisis, sin asociarse con sus pares? Claramente, cuatro países sudamericanos cuentan con más presencia mundial si se asocian que si negocian individualmente. ¿Cuál sería el costo de no integrar el azúcar? El costo podría ser una posible integración fallida. El azúcar, como lo fuera en su momento el sector automotor, ha sido un constante punto de conflicto en el Mercosur. Entonces, ¿cuánta gente podría verse afectada por no integrar? Probablemente un número mayor, y, además, ¿cuántos sectores se han visto perjudicados por la integración, pero sin una posibilidad real de defenderse como lo ha hecho la industria azucarera? En absoluto queremos insinuar que el malestar de un sector justifique el malestar de otro, pero lo que sí nos preguntamos es: ¿por qué un sector cuenta con mayor repercusión a nivel estatal que otro?

Es inocente juzgar a un grupo de presión que se organiza para defender su actividad. Lo que es cuestionable es por qué el grupo obtiene tanta adhesión dentro del Estado, y en particular sus demandas son satisfechas rápidamente. En tres ocasiones consecutivas el Congreso le ha abierto las puertas y ha respondido a sus pedidos. Durante el mismo tiempo hubo frente al edificio del Congreso una carpa blanca que representaba los reclamos docentes. La carpa se armó, duró y desapareció, pero sus demandas nunca fueron realmente satisfechas. Sus reclamos tenían un tinte más “nacional” que los que planteaba la industria azucarera. De la educación depende el futuro de un pueblo, una premisa tan cierta como vieja y declamada. ¿Cómo se determinan las prioridades en el seno de una nación? ¿Cómo elabora un gobierno su agenda? Quizás sea la hora de que el Estado argentino deje de ser un Estado ausente para su soberano. No podemos caer en la hipocresía de decir que el Estado casi no existe. Claramente existe para el beneficio de algunos, de los que logran establecer vínculos directos con los gobiernos de turno. ¿Cómo se define la política económica del gobierno? Quizás haya llegado el momento en que la política deje de consistir en “apagar incendios” para hacer un verdadero proyecto de país, que incluya a la mayoría de sus ciudadanos. La Argentina está casi quebrada, pero el principal problema no es la falta de recursos, que de por sí son

escasos. El principal problema es la inequidad distributiva. En todas las regiones de la Argentina la brecha de distribución de ingresos se ha ampliado: cada vez más, los que más tienen participan en mayor medida de las ganancias, mientras que los más pobres quedan fuera de la distribución. Debería quedar claro también que no es con planes sociales de emergencia con lo que se construye un país. Planes que por otra parte no permiten siquiera acceder a la canasta básica de alimentos.

Se debe y es necesario planificar para poder sacar a la población de la pobreza. Las necesidades básicas no son un índice para sólo cuantificar el problema. Garantizar las necesidades básicas implica dotar al individuo de herramientas para desarrollarse como ser humano. Alguien que no tiene para comer es alguien que no puede ser considerado libre. Las posibilidades de elegir se reducen a la supervivencia. Pero en el mundo moderno, en sociedades desarrolladas, la vida no se puede reducir a la supervivencia. Un país con tantos recursos no puede resignarse a ver que sus habitantes no tengan las necesidades básicas satisfechas, o peor aún que mueran de hambre. Una solución a la problemática del país se construye en conjunto, teniendo en cuenta a todos los sectores y no sólo a los que tienen acceso al poder.

Sería importante contar con datos objetivos que permitan construir un diagnóstico que no se base exclusivamente en las percepciones. Un país que pese a sus riquezas naturales cuenta con escasos recursos no se puede permitir distribuir los ingresos sin tener una noción real de la situación. No se pueden adjudicar planes interzafra en base a dichos de sindicalistas o publicaciones de diarios, porque eso confiere a determinados grupos un poder que acrecienta la desigualdad<sup>26</sup>. En la Argentina de hoy los que producen el dato tienen el poder. El Estado debe contar con fuentes propias de información, y, si bien hay instituciones que funcionan muy bien en relación a ello, todavía queda mucho por hacer. En lo que a la industria azucarera se refiere, es aún un misterio cuánta gente está involucrada, por lo tanto resulta imposible medir la importancia de políticas tan costosas para el Estado, como lo es la integración de un producto, basándose sólo en datos no sistemáticos.

Para concluir, este trabajo no pretende dar respuestas acabadas sino plantear más interrogantes. Se intenta romper con los mitos y buscar el desarrollo a partir de realidades. La pobreza y la desocupación no son temas menores, pero no serán resueltas a partir de supuestos y percepciones. El combate de los principales males que asolan a América Latina depende del compromiso de los gobiernos con la realidad. La acuciante falta de equidad de las políticas, en Latinoamérica en general,

---

<sup>26</sup> Entrevista con Jorge Domínguez, relacionado con la elaboración de los planes interzafra en la delegación provincial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

amenaza el desarrollo de las sociedades. Cuando hablamos de pobreza no hablamos de números, no hablamos de definiciones de los organismos internacionales, no hablamos de filosofía política; hablamos de personas individuales que ven comprometido su porvenir; hablamos de miles de niños que por no tener lo indispensable durante sus primeros años de vida tendrán secuelas que el tiempo no podrá eliminar; hablamos de problemas reales que demandan soluciones reales. Para soluciones reales, es preciso basarse en realidades y no solamente en percepciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abril, Juan Carlos; Ferullo, Hugo Daniel y Gainza, Andrea 1999 *La pobreza en Tucumán: 1990-1999* (Tucumán: Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino).
- Alcaide, Alejandro y Juliano, Víctor 2001 *Población cañera y población no cañera* (Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán).
- Alcaide, Alejandro y Juliano, Víctor 2003 *Características socioeconómicas y clases sociales del Gran San Miguel de Tucumán en 2001* (Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán) [CD Rom].
- Ander Egg, Ezequiel 1998 *Diccionario de trabajo social* (Buenos Aires: Humanitas).
- Balán, Jorge 1978 "Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador" en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. XVIII, N° 69.
- Barbetta, Pablo y Mariotti, Daniela 2002 *Viejo gremialismo rural, nuevos problemas: la FOTIA y UCIT en el Tucumán Cañero*.  
En <<http://www.iade.org.ar/iade/Dossiers/movi/articulos/canero.html>>.
- Bartolucci, Cristian 2003 *La exclusión social en el noroeste argentino* (Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán) [CD Rom].
- Bravo, María Celia 1998 "El campesinado tucumano: de labradores a cañeros. De la diversificación agraria hacia el monocultivo" en *Población y Sociedad* (Tucumán) octubre.
- Campi, Daniel 1990 "Política azucarera argentina 1945-1990. Regulación y crisis", mimeo.
- Campi, Daniel y Kindgard, Adriana 1999a "Desarrollo y política azucarera en la Argentina, 1890-1940", mimeo.

- Campi, Daniel y Kindgard, Adriana 1999b *La política azucarera argentina en las décadas de 1920 y 1930 y la cuestión de la "justicia distributiva"* (Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán) [CD Rom].
- Carreras, María Paula 2003 *Identidad y exclusión* (Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán) [CD Rom].
- Cerro, José Antonio 1998 *La actividad azucarera a nivel internacional* (Tucumán: Fundación de Tucumán).
- Cevallos, María Beatriz; Jarma, Nora y Pérez, Adriana 2003 *Indicadores demográficos seleccionados de la provincia de Tucumán, 1991-2001* (Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán) [CD Rom].
- Cimadamore, A. 2001 "Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI" en De Sierra, G. (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (Buenos Aires: CLACSO).
- Cloquell, Silvia y Giarracca, Norma 1998 "Las agriculturas del Mercosur. El papel de los actores sociales. A modo de introducción" en *Las agriculturas del Mercosur. El papel de los actores sociales* (Buenos Aires: La Colmena).
- Corbey, Dorette 1995 "Dialectical functionalism: Stagnation as a booster of European integration" en *International Organization*, Vol. 49, N° 2, primavera.
- De la Guardia, Ernesto y Pena, Celina 1999 "El azúcar en el Mercosur: una dulce asignatura pendiente" en *Panorama Mercosur* (Buenos Aires: CEI) N° 4, noviembre.
- De las Carreras, Alberto 1992 *El azúcar y el alcohol en el Mercosur: una asimetría sectorial* (Buenos Aires: Hemisferio Sur).
- Feres, Juan Carlos 1997 "Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso" en *Revista de la Cepal*, N° 61.
- Ferullo, Hugo D. y Gainza, Andrea 2000 *El desempleo en Tucumán: 1990-1999* (Tucumán: Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino).
- Giarracca, Norma 1999 "Transformaciones en la estructura social agraria cañera de Tucumán y las estrategias de los actores sociales" en *Población y Sociedad* (Tucumán) N° 6-7.
- Giarracca, Norma (coord.) 2000 *Tucumanos y tucumanas. Zafra, trabajo, migraciones e identidad* (Buenos Aires: La Colmena).

- Giarracca, Norma y Aparicio, Susana 1991 “Los campesinos cañeros: multiocupación y organización” en *Serie Cuadernos* (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones-Facultad de Ciencias Sociales-UBA) N° 3.
- Giarracca, Norma y Aparicio, Susana 1997 “La acción social en los procesos económicos. El caso de la actividad cañera en Tucumán” en Canton, D. y Jorrat, J.R. (comps.) *La investigación social hoy* (Buenos Aires: IIGG-CBC-UBA).
- Giarracca, Norma et al. 1995 *Agroindustrias en el noroeste. El papel de los actores sociales* (Buenos Aires: La Colmena).
- Gutiérrez, Jesús Isidoro y Rollán, Pedro 2002 *Nivel de actividad de Tucumán 1991-2002* (Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán) [CD Rom].
- Haas, Ernest B. 1972 “El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar” en *Revista de la Integración*, N°10.
- Isaya, Isabel del Carmen y Leguizamón, María Cristina 2002 *Estudio de la evolución de la tasa de desempleo de la provincia de Tucumán. Un análisis de serie de tiempo* (Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán) [CD Rom].
- Kisnerman, Natalio 1987 *Salud pública y trabajo social* (Buenos Aires: Humanitas).
- Lavalle, Martín Guido 1997 *Informe sector azucarero* (Buenos Aires: SAGPyA) febrero.
- Leguizamón, María Cristina 2003 *Estudio de la evolución de la tasa de desempleo de la provincia de Tucumán. Un análisis de serie de tiempo* (Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán) [CD Rom].
- Llambí, Luis 1988 “Las unidades de producción campesina en un intento de teorización” en *Estudios rurales latinoamericanos* (México DF) Vol. 4, N° 1, mayo-agosto.
- Marqués, Nora 1995 “La economía azucarera y el Mercosur” en *Realidad económica* (Buenos Aires) N° 130.
- Mayoral, Alejandro y Roiter, Daniel 1999 *Las políticas públicas en el sector sucroalcoholero en Brasil* (Buenos Aires: Mayoral Consultores).
- Ministerio de Economía 2002 *Panorama económico provincial: Tucumán* (Buenos Aires: Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Relaciones con Provincias) diciembre.

- Minujin, A. et al. 1992 *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina* (Buenos Aires: Losada/UNICEF).
- Mirabella de Sant, María Cristina 2002 *Diferencias de bienestar entre provincias de Argentina* (Tucumán: Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Nacional de Tucumán).
- Mirabella de Sant, María Cristina y Macián de Barbieri, Liliana 2002 *Tucumán: informe a mayo de 2002* (Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán).
- Mirabella de Sant, María Cristina y Macián de Barbieri, Liliana 2003 *Análisis socioeconómico de Tucumán en el contexto nacional* (Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán) [CD Rom].
- Moravcsik, Andrew 1993 "Preferences and power in the European community: a liberal intergovernmentalist approach" en *Journal of common market studies*, Vol. 31, N° 4, diciembre.
- Murmis, Miguel 1998 "Agro argentino: algunos problemas para su análisis" en *Las agriculturas del Mercosur. El papel de los actores sociales* (Buenos Aires: La Colmena).
- Nye, Joseph S. 1971 "Comparing common markets: a revised neo-functionalistic model" en Lindberg, L.N. y Scheingold, S.A. (eds.) *Regional integration. Theory and research* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- Perez de Jiménez, Claudia Myriam 2003 *La desnutrición infantil: ¿una problemática más de las dinámicas de integración-exclusión?* (Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán) [CD Rom].
- Perotti, Alejandro Daniel 2000 "Autos y azúcar: fuera pero dentro del Mercosur" en *Revista de Derecho del Mercosur* (Buenos Aires) N° 6, diciembre.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2002a *Dieciocho desafíos para la realidad argentina*. En <www.pnud.com.ar>.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2002b *Desigualdad y pobreza*. En <www.pnud.com.ar>.
- Riveiro, Gabriela 1994 *Neoliberal policies, small farmers and local organizations: towards an inclusive and democratic restructuring of agriculture in Tucumán, Argentina* (The Hague: Institute of Social Studies).

- Rosamond, Ben 2000 *Theories of European integration* (Nueva York: St. Martin Press).
- Salazar, Graciela 2002 "Diagnóstico de la situación socioeconómica, Tucumán 2000", mimeo.
- Santamaría, D. 1986 *Azúcar y sociedad en el noroeste argentino* (Buenos Aires: IDES), N° 11.
- INTA-Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria 1969 *El minifundio cañero en la provincia de Tucumán* (Tucumán: INTA).
- Sen, Amartya 1997 (1973) *On economic inequality* (Oxford: Clarendon Press).
- Sen, Amartya 1998 (1993) "Equality of what?" en Goodin, R. y Pettit, P. (eds.) *Contemporary political philosophy. An anthology* (Oxford: Blackwell Publishers).
- Sen, Amartya 2000 (1992) *Repenser l'inégalité* (París: Seuil).
- Taboada, María Stella y Lobo, Héctor Ángel 1996 *Los dueños de la zafra. Vida y trabajos en un ingenio azucarero* (Tucumán: CERPACU).
- Taire, Juan Octaviano 1969 *Azúcar para el monopolio* (Tucumán: El Signo).
- Torrado, S. 1992 *Estructura social de la Argentina: 1945-1983* (Buenos Aires: De la Flor).
- UNT-Universidad Nacional de Tucumán 1986 *La economía de Tucumán y el subdesarrollo económico del norte argentino* (Tucumán: UNT, Facultad de Ciencias Económicas, Cátedra de Estadística).
- UNT-Universidad Nacional de Tucumán 1988 *La pobreza en Tucumán* (Tucumán: UNT, Facultad de Ciencias Económicas, Cátedra de Estadística).
- UNT-Universidad Nacional de Tucumán 1992 *La economía de la desigualdad* (Tucumán: UNT, Facultad de Ciencias Económicas, Cátedra de Estadística).
- Vidal, Lucía I. 2003 *Trabajo infantil y educación en el complejo agroindustrial azucarero de la provincia de Tucumán* (Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán) [CD Rom].

## DOCUMENTOS

- INTAL 1996 "Informe Mercosur", Año 1, N° 1, julio-diciembre.
- INTAL 1997 "Informe Mercosur", Año 2, N° 2, julio-diciembre.



INTAL 1998 “Informe Mercosur”, Año 3, N° 3, enero-junio.

INTAL 1998-1999 “Informe Mercosur”, Año 4, N° 5.

INTAL 1999-2000 “Informe Mercosur”, Año 5, N° 6.

INTAL 2000-2001 “Informe Mercosur”, Año 6, N° 7.

Resoluciones y Decisiones del Consejo de Mercado Común, del Grupo Mercado Común y Acta de las Reuniones del Subgrupo de Trabajo y Grupo *ad hoc* del Azúcar.

“Reunión del Comité Técnico sobre Reclamación de Brasil por Adecuación del Sector Azucarero a la Unión Aduanera y Revocación de la Ley Argentina 24.822”, diciembre de 1998.

Tratado de Asunción.

Tratado de Ouro Preto.

## DIARIOS

*Boletín azucarero* “Centro Argentino Azucarero”.

*Clarín* 2002a (Buenos Aires) 19 de diciembre.

*Clarín* 2002b (Buenos Aires) 30 de diciembre.

*La Gaceta* 1997a (Tucumán) 14 de enero.

*La Gaceta* 1997b (Tucumán) 30 de mayo.

*La Gaceta* 1997c (Tucumán) 23 de junio.

*La Gaceta* 1997d (Tucumán) 9 de septiembre.

*La Gaceta* 1997e (Tucumán) 14 de septiembre.

*La Gaceta* 1999 (Tucumán) 8 de mayo.

*La Gaceta* 2000a (Tucumán) 22 de mayo.

*La Gaceta* 2000b (Tucumán) 23 de julio.

*La Gaceta* 2000c (Tucumán) 10 de septiembre.

*La Gaceta* 2000d (Tucumán) 1 de octubre.

*La Gaceta* 2003a (Tucumán) 9 de enero.

*La Gaceta* 2003b (Tucumán) 14 de marzo.

*La Gaceta* 2003c (Tucumán) 16 de junio.

*La Gaceta* 2003d (Tucumán) 2 de noviembre.

*La Nación* 1997a (Buenos Aires) 5 de septiembre.

*La Nación* 1997b (Buenos Aires) 7 de septiembre.

*La Nación* 1997c (Buenos Aires) 8 de septiembre.

*Página/12* 2002 (Buenos Aires) 20 de mayo.



Filipe F. Honorato\*

# RIQUEZA E EXCLUSÃO: O IMPACTO DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO NA EXPANSÃO DA MISÉRIA NA REGIÃO NORTE FLUMINENSE

## INTRODUÇÃO

*Não há soluções técnicas para problemas políticos. Não há soluções políticas para problemas técnicos.*

Juliano Bastide

As observações cotidianas das mudanças ocorridas no cenário econômico no Estado do Rio de Janeiro com a introdução dos *royalties* do petróleo, principalmente a partir de meados da década de 1990, trouxeram a tona questionamentos acerca do retorno social da incorporação por parte do poder público destes recursos.

Com a descoberta de petróleo na Bacia de Campos, a história apresentou outra oportunidade para a região gerar um ciclo econômico capaz de tornar sustentável o desenvolvimento. Prefeituras passaram a contar com uma quantidade expressiva de recursos. Em alguns municípios da região, nos dias de hoje, a receita proveniente dos *royalties* e participações especiais superam 50% do Produto Interno Bruto (PIB).

\* Professor da Faculdade de Engenharia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), das disciplinas de Economia do Petróleo e Tecnologia do Petróleo. Graduado em ciências econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF), com mestrado em Planejamento de Sistemas Energéticos pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Entende-se por *royalties* como compensações financeiras pagas pelos concessionários, cujos contratos estão na etapa de produção de petróleo ou gás natural, incluindo-se também os contratos que estão na fase de exploração realizando testes de longa duração, distribuídas entre estados, municípios, Comando da Marinha e Ministério de Ciência e Tecnologia, nos termos dos artigos 47 a 49 da Lei N° 9478/97 e do Decreto N° 2705/98<sup>1</sup>.

Nos dias de hoje, compõe a Região Norte Fluminense<sup>2</sup> os municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidelis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra, e que, somado ao Município de Rio das Ostras, foram os principais receptores de recursos oriundos das rendas minerais no território nacional.

Inicialmente, este trabalho pretende ressaltar a importância da energia na economia e na política mundial.

Em sua segunda parte, serão abordados aspectos relativos à legislação dos *royalties* no Brasil, seu modelo de distribuição das rendas minerais e exemplos de modelos adotados no exterior.

Para a terceira parte são utilizados dados existentes para mostrar como se deu a divisão dos recursos. Posteriormente, será destacado a forma como foram divididos internamente estes recursos, bem como se houveram melhorias sociais para a população e desenvolvimento econômico.

Na conclusão é discutido se a região se encontra preparada para o período pós-petróleo e o papel do Estado no cumprimento de suas atribuições, respondendo, assim, a questão da “perversa dialética” entre renda mineral e retorno social na Região Norte Fluminense.

## PETRÓLEO E ECONOMIA POLÍTICA

Ao longo da história, a energia de origem orgânica é extremamente importante a sociedade. No cotidiano dos cidadãos do século XXI, é inimaginável pensar em viver (ou até mesmo sobreviver), sem as diversas formas de energia que movimentam nossos carros, maquinários, eletrodomésticos e demais utensílios e equipamentos.

A partir de 1850, a aplicação da ciência no desenvolvimento de tecnologias se converteu em um fator progressivamente mais importante no desenvolvimento da indústria, e neste ciclo, a maior parte dos descobrimentos técnicos resultou de investigações científicas<sup>3</sup>. Esta movimen-

---

1 Capturado em <<http://www.anp.gov.br/>>.

2 Divisão Técnica da Fundação CIDE.

3 Niveau (1969) afirmou que a força a vapor, motriz da Revolução Industrial inglesa era conhecida desde o fim do século XVI: Saveru e Newcomen tinham construído bombas a vapor. Contudo, esta idéia só ganhou um cunho “industrial” com James Watt (1736-1819).

tação tecnológica, somada a utilização do potencial energético existente na Inglaterra (precursor do desenvolvimento industrial) e que proporcionasse sua utilização sem restrições e a um custo viável. A eficiência inovadora schumpeteriana insere a energia de vez nas relações de trabalho e de reprodução do capital<sup>4</sup>. A invenção torna-se inovação<sup>5</sup>.

A disponibilidade de fontes inanimadas de energia é que facultou ao homem transcender as limitações biológicas e aumentar a produtividade econômica em mais de 100 vezes. Não foi por acidente que a indústria mundial tendeu a se localizar nas (e perto das) jazidas de carvão da terra, ou que o aumento do capital foi proporcional ao consumo de combustíveis minerais. “O carvão, em síntese, foi o pão da indústria” (Landes, 2005: 103).

Porém, tal como os alimentos, o carvão foi uma causa necessária, mas não suficiente, para o desempenho industrial. O carvão e o vapor não fizeram a Revolução Industrial inglesa: mas permitiram seu extraordinário desenvolvimento e difusão. Comparando as formas de energia utilizadas e desenvolvidas tecnologicamente no século XIX, entendemos

---

Na Universidade de Glasgow, no ano de 1782, Watt auxiliado por Roebuck, Boulton e Wilkison, descobriu um meio de transformar um movimento de oscilações em movimento circular, criando assim a máquina a vapor. Quinhentas máquinas foram construídas na oficina da Universidade até o início do século XIX, dando início da fase moderna da industrialização. Porém, apenas em a partir de 1850, esta tecnologia, acrescida de outras diversas inovações, ganha escala na Inglaterra.

Maurice Dobb (1946) calcula que houveram 17 invenções importantes no século XVII, 43 no século XVIII e 108 no século XIX.

“A partir de 1850, la aplicación de la ciencia al desarrollo de la tecnología se convirtió en un factor progresivamente más importante en el desarrollo de la industria, y en nuestro siglo la mayor parte de los descubrimientos técnicos sobresalientes han surgido fundamentalmente de investigaciones científicas. Mientras que el contenido del conocimiento científico no tuvo mucha influencia sobre el desarrollo de la industria hasta 1850, así lo tuvo el método de la ciencia” Mason (1986).

4 Num livro onde discorre sobre os limites do mercado, Kuttner (1997) distingue três tipos de eficiência: a alocativa (associada ao nome de Adam Smith), a keynesiana (que consiste no pleno emprego dos meios de produção) e a inovadora (schumpeteriana). Este trabalho é bastante relevante para o real entendimento acerca da eficiência sistema capitalista.

5 A eficiência inovadora de Schumpeter tem uma análise mais profunda. Trata-se do que o mesmo Schumpeter chama de *creative destruction* como o eixo essencial do capitalismo. Disse que o capitalismo está incessantemente revolucionando desde dentro por novos empreendimentos, i.e., pela introdução de novas mercadorias e novos métodos de produção ou novas oportunidades comerciais em sua estrutura industrial, tal como existe em um momento dado. “Toda situación es perturbada antes de que tenga tiempo de agotarse” (Schumpeter em Callinicos, 1999: 236). Creio que isto é importante porque não necessariamente o capitalismo é altamente eficiente, pelo ponto de vista schumpeteriano. A sua própria dinâmica exige a destruição de seus ativos e de sua própria lógica. É uma máquina de movimento perpétuo que se sobrepõe a suas crises por meio da destruição criativa de seus ativos.

porque a opção pelo carvão (e futuramente pelo petróleo). Seu uso foi uma consideração de custos e conveniência (Landes, 2005: 103).

A máquina a vapor (movida pelo carvão) era confiável e produzia de forma linear durante todas as épocas do ano, apesar de seu custo inicial alto e sua operação e manutenção dispendiosa. Por este motivo, as primeiras máquinas foram instaladas, de forma geral, em áreas onde o carvão era extremamente barato. Segundo Hobsbawm (1998: 278), em 1840, a Inglaterra produzia 2/3 do carvão mundial.

A capacidade de produção dependia diretamente dos potenciais energéticos existentes. A França, por exemplo, destinava 53,5% dos recursos de sua pauta de exportação 1890, para a compra de matérias-primas necessárias para a sua produção industrial, das quais a maior parte destinava-se à compra de carvão. Já a Alemanha, apresentava-se como o grande rival da Inglaterra na segunda metade do século XIX, por ser bem dotada de recursos naturais (Niveau, 1969: 127).

Os Estados Unidos diferiram sua industrialização dos demais países, ao concentrar como fontes de energia básicas, a água (amplamente empregada na primeira metade do século XIX) e o petróleo (energia dominante a partir de então).

A economia essencialmente rural do século XVIII havia se transformado em outra de base urbana no século XIX, e principalmente no século XX, baseado nos processos tecnológicos oriundos da Revolução Industrial. Contudo, a teoria econômica dominante no período em questão, a Teoria Clássica<sup>6</sup>, não previu que outros fatores, que não fatores econômicos, influenciariam e estariam inseridos no contexto da Revolução Industrial. Fatores de origem social e geopolítica foram desconsiderados pelos líderes empresariais e de governos envolvidos no processo industrial inglês.

A distribuição dos excedentes produtivos mostrou-se equivocada e desigual, criando desníveis de renda e de condições de vida nas cidades. Os salários, não estavam muito longe do nível de subsistência (Hobsbawm, 1998: 278). A mais-valia marxista fez-se cada vez mais presente, e mais desigual, no modo de produção industrial. A lógica capitalista e liberal (predominante na Revolução Industrial), baseava-se neste modelo. Keynes (1982: 17), coloca: “De fato, foi precisamente essa desigualdade na distribuição da riqueza que possibilitou a vasta acumulação de capital fixo e o progresso técnico que marcavam a época. Está aí a justificativa essencial do regime capitalista”.

A justificativa para os problemas de distribuição estava na “necessidade” de acumulação para a reprodução do capital. A teoria eco-

---

<sup>6</sup> Apesar de Marx ser tratado como um clássico, neste trabalho, salvo dito contrário, esta expressão não o inclui.

nômica alegava que a reprodução do capital necessitava de salários de subsistência. Para os ortodoxos, era o lucro do capitalista que fazia a economia funcionar e expandir-se, através do reinvestimento<sup>7</sup>. Assim, a distribuição espacial nas cidades inglesas pós-revolução industrial aprofundou os bolsões de pobreza<sup>8</sup>. A população vinda do campo tornava-se miserável nos grandes centros urbanos.

Na lógica social pode-se observar a mudança de papéis e a importância da energia no novo processo produtivo<sup>9</sup>. Cria-se no interior da sociedade da revolução industrial e pós-revolução industrial, a composição que persistiria e se reproduziria ao longo de muitas décadas: homem (operário), capital (capitalista) e a máquina, onde a energia passa a operar como principal agente motriz do processo de reprodução do capital.

### **A NOVA CONFIGURAÇÃO ENERGÉTICA NO SÉCULO XX: A ERA DO PETRÓLEO**

O petróleo é uma palavra genérica que responde a uma substância não-homogênea, um conjunto de minerais combustíveis compostos basicamente de hidrocarbonetos<sup>10</sup>. O petróleo bruto é de pouca utilidade para a geração de energia, porém, seus derivados geram um conjunto de produtos com esta finalidade, a listar: gasolina, óleo diesel, querosene, óleo combustível, gás de cozinha, lubrificantes, matérias primas para a indústria petroquímica, dentre outros. Assim, por sua ampla capacidade de aproveitamento, o petróleo passa a ser visto como uma forma importante de energia.

A mudança nas fontes e a utilização de energia mostram um novo caráter no século XX. A demanda de carvão como energia doméstica e industrial cresce numa escala na qual a oferta não acompanha. Existe a necessidade de outras fontes de energia. O avanço tecnológico possibilitou alternativas técnicas capazes de mover a produção crescente. Neste sentido, os Estados Unidos, com seu modelo voltado para a pro-

---

7 Vale ressaltar que Marx em seus trabalhos, nunca respaldou o *iron law of Wages*, que dizia que o salário não podia subir acima do nível de subsistência. O salário, em Marx, esteve sempre condicionado a fatores extra-econômicos, como a luta de classes, por exemplo, e por capacidade de organização de trabalhadores, dentre outros elementos culturais que fixam o custo de reprodução da força de trabalho.

8 Essa realidade é presente nos dias de hoje, como será visto na terceira parte deste trabalho.

9 Esta mudança de caráter social do trabalho foi muito questionado por diversos autores. A teoria clássica, de maneira geral (Smith, Ricardo, etc.), pregava que o desenvolvimento da sociedade por si só, seria responsável por uma melhor distribuição dos recursos.

10 Substâncias químicas formadas exclusivamente de carbono e hidrogênio.



dução de energia hidroelétrica e petrolífera, foi pioneiro em relação a outros países.

Em finais do século XIX, os Estados Unidos observam, como nação, a importância de dominar o potencial energético, partindo para uma disputa por territórios onde sabia-se que o petróleo era abundante e barato. O país incorpora o Texas e o Novo México (após guerra com o México), e compra o Alaska. Estes movimentos estratégicos fazem dos Estados Unidos o maior produtor de energia da primeira metade do século XX. Soma-se a isso, a ascensão dos primeiros empresários ligados exclusivamente ao petróleo. Neste sentido, Rockefeller (Standard Oil) imortalizou a indústria mundial de energia. “Drake extraiu petróleo da terra, mas John D. Rockefeller extraiu o dinheiro do petróleo” (O’Connor, 1962).

Assim, com grandes e baratas reservas de petróleo e gás natural estrutura-se o domínio norte-americano. Os Estados Unidos apresentam-se como a grande potência industrial do século XX, com o petróleo como principal ativo estratégico-econômico.

Em expansão, o mercado petrolífero, era disputado a nível internacional por sete grandes empresas, formadas antes da primeira guerra e que persistem até os dias de hoje: Exxon, Móbil, Socal, Gulf, Texaco, Shell, e British Petroleum<sup>11</sup>. Cada uma das empresas buscava aumentar suas áreas de produção ou suas reservas futuras. Para a real execução destes movimentos, as companhias contavam com o respaldo dos seus países de origem, com destaque para os Estados Unidos e para a Grã-Bretanha.

Paralelamente, uma crescente parcela da população mundial, justamente aquela que expressa maiores taxas de crescimento demográfico, se via cada vez mais distante da satisfação de suas necessidades básicas, inclusive a ingestão de dieta alimentar mínima (Assad, 2002: 7). O “avanço” técnico-energético, não foi acompanhado de igual, ou até mesmo próximo, de um avanço social.

O modelo de dominação política do petróleo estende-se por muitos anos, sem grandes problemas. Porém, por mais que existam ferramentas militares e políticas, existe uma lei, uma das poucas leis, universais no pensamento econômico: a lei da oferta e da demanda. Quando os agentes econômicos detentores do petróleo (no caso, os países) percebem o seu papel como detentores da energia (do trabalho) que movia as economias desenvolvidas, o princípio da Concorrência Perfeita, de Adam Smith e David Ricardo, é rompido. Organizados em sistema de cartel, os países produtores de petróleo formam, em 1960,

---

<sup>11</sup> Os nomes apresentados para as companhias, para facilitar o leitor, são os conhecidos nos dias de hoje. Para aprofundamento no assunto ver Gurgel (1995) e Nova (1985).

a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), composto inicialmente por Venezuela, Irã, Arábia Saudita, Kuwait e Iraque, e posteriormente, por Líbia, Nigéria, Emirados Árabes, Indonésia, Argélia, Catar, Trinidad e Tobago, Equador e Gabão. Estes países eram responsáveis por 80% das reservas de petróleo conhecidas e pela produção de mais da metade do petróleo mundial.

A OPEP elabora no dia 16 de outubro de 1973 um documento contendo três medidas históricas: a primeira, diz respeito à decisão dos países produtores de fixarem os preços do petróleo; a segunda, como consequência da primeira, seria o de aumentar o preço do petróleo em 70%, e dois meses depois, em mais 130%; e a terceira, de menor importância, seria a o embargo das exportações de petróleo árabe para países que apoiavam Israel<sup>12</sup>. Este movimento por parte da OPEP ficou conhecido como a Primeira Crise do Petróleo. O período pós-primeira crise do petróleo foi caracterizado por uma restauração das taxas de rentabilidade das sete grandes (Exxon, Móbil, Socal, Gulf, Texaco, Shell, e British Petroleum), a níveis anteriores a 1973. Isto se estendeu até 1978.

Em 1979 o processo se repete, e ocorre a segunda grande crise do petróleo. Logo após 1979, a oferta de petróleo aprofunda sua reestruturação iniciada na primeira crise, e promove maiores buscas em torno de alternativas para a dependência da OPEP.

O período de fartura de energia chega ao fim. A oferta controlada de petróleo e os preços elevados<sup>13</sup> provocam mudanças significativas nas diversas economias do mundo, inclusive na brasileira, via Petrobras.

### **UM BREVE COMENTÁRIO SOBRE A PETROBRAS**

Os primeiros passos relativos a exploração e produção de petróleo no Brasil remontam ao ano de 1858, quando, no Estado da Bahia, foi concedido a José Barros Pimentel (Decreto 2266, assinado pelo Marquês de Olinda) o direito de extrair mineral betuminoso para fabricação de querosene para iluminação, em terrenos situados nas margens do Rio Maraú. Já em 1859, o inglês Samuel Allport (fundador da empresa anglo-holandesa Shell), em etapa da construção férrea na Bahia, observou gotejamento de óleo em Lobato, subúrbio de Salvador<sup>14</sup>.

---

12 Esta medida durou apenas alguns meses, sendo suspensa no primeiro semestre de 1974.

13 Convém comentar o que tanto Gurgel (1995), quanto Nova (1985), ressaltam em seus trabalhos: o aumento significativo dos preços do petróleo convinha aos interesses (maiores preços, maiores sobretaxas de lucros) das sete grandes empresas mundiais de petróleo, e conseqüentemente, aos Estados Unidos e a Inglaterra.

14 Convém registrar, que a cidade de Lobato, recebeu este nome em homenagem a Monteiro Lobato, famoso escritor brasileiro que desde os finais dos anos 1920 fazia campanha

Em 29 de julho de 1938, inicia-se a perfuração do poço DNPM-163, em Lobato na Bahia. Apesar de ser considerado um poço de petróleo anti-econômico, Lobato apresentava uma significativa importância estratégica para o desenvolvimento da atividade petrolífera no Brasil, já que era o início dos trabalhos na área de extração do recém-criado Conselho Nacional de Petróleo (CNP). Como resultado de Lobato, é descoberto, em 1941, na Bacia do recôncavo, o primeiro campo de petróleo viável comercialmente do país, o de Candeias.

O somatório destes movimentos possibilitaram o arcabouço técnico-científico necessário para a criação de um projeto mais aprofundado de produção e exploração do petróleo no Brasil. Assim, num cenário nacionalista do então presidente Getúlio Vargas nasce em 3 de outubro de 1953 a Petróleo Brasileiro SA, mais conhecida como Petrobras.

A Petrobras nasce fruto de um movimento político nacionalista predominante no mundo de então, onde o Estado (baseando em linhas econômicas keynesianas) participa de forma mais contundente na economia. A Petrobras nasce com o propósito de “assegurar o abastecimento do mercado nacional de óleo, gás natural e derivados, através das atividades definidas na Constituição e na Lei de 2004, de forma rentável aos menores custos para a sociedade, contribuindo para o desenvolvimento do país” (Gurgel, 1995).

A Petrobras foi criada pelo Presidente da República Getúlio Vargas no contexto de um dos maiores, senão o maior movimento social que se tem notícia na história do Brasil relativo a uma ação pública. A Campanha “O Petróleo é Nosso” mobilizou políticos, artistas, intelectuais, sindicatos, donas de casa, enfim, toda a sociedade brasileira. Não por coincidência a criação da Petrobras é vista pelos historiadores como o mais importante ato nacionalista do Brasil e um dos maiores da América Latina.

A Petrobras surge como uma empresa de economia mista, agregando os grandes empresários brasileiros, com o Estado atuando como detentor de seu controle acionário, operando de forma monopolista a produção, transporte e refino, cabendo as demais empresas, particularmente as “sete grandes”, a comercialização. Isto se estenderia, até a Lei do Petróleo de 1997.

Com as crises energéticas de 1973 e 1979, e a conseqüente mudança nas políticas intra-nacionais de relação com a energia, o Brasil aprofundou os investimentos e os esforços na empresa. Em fins de 1974, a Petrobras descobriu o campo de Garoupa, na Bacia de Campos, Litoral Norte do Rio de Janeiro. Em 1981, entraram em produção os campos de Garoupa, Namorado, Anchova, Pampo e Badejo, também em Campos.

---

em pró da exploração do petróleo no Brasil, tendo sido inclusive escrito de um famoso livro acerca do tema.

Nos dias de hoje, operam na Bacia de Campos campos-gigantes como o de Albacora, Barracunda, Marlim Roncador, Marlim Azul, Albacora Leste e Marlim Leste. O aprofundamento da exploração e do estudo da Bacia de Campos, transformaram a região na maior província petrolífera do país. Tecnologicamente, a região e a Petrobras, destacam-se pelo pioneirismo e pela expertise em prospecção e exploração em águas profundas. Segundo a Offshore Technology Conference (OIC) a empresa brasileira é possuidora da mais avançada tecnologia de exploração de petróleo em lâmina situadas entre mil e dois mil metros de profundidade da plataforma continental em todo o mundo (Navarro, 2003).

Nos dias de hoje, o Brasil é o segundo maior produtor de petróleo da América do Sul, tendo alcançado em 2002, uma capacidade de produção equivalente ao Kuwait, conforme tabela abaixo (Navarro, 2003: 25).

**Tabela 1**  
Produção mundial de petróleo, 2002 (mil barris/dia)

Países da OPEP		Países fora da OPEP	
Arábia Saudita	6,953	Rússia	6,900
Irã	3,300	EUA	5,891
Venezuela	2,530	México	3,255
Iraque	2,516	Noruega	3,135
Nigéria	1,980	Reino Unido	2,539
Emirados Árabes	1,903	Canadá	2,319
Kuwait	1,505	Brasil	1,516
Líbia	1,260	Argentina	759
Indonésia	1,160		
Argélia	770		
Catar	587		
Dubai	155		

Fonte: Navarro (2003).

O Brasil, que nos anos 1970 possuía a sua balança comercial comprometida pela importação de petróleo (principalmente após as duas crises), alcança o século XXI cada vez menos dependência externa da importação de petróleo. A Petrobras é reconhecida como uma das 12

maiores *oil companies* (de capital aberto) do mundo, com bom desempenho tanto financeiro, quanto na ampliação de reservas e da produção de óleo e gás, devido não só ao sucesso de suas operações no Brasil, como também ao sucesso de suas operação no exterior.

A abertura do mercado doméstico proporcionada pela Lei do Petróleo de 1997 (a ser vista depois), levou a estatal brasileira a mudar sua estratégia, passando a dar nova dimensão na prospecção, tanto no Brasil como no exterior. No exterior, a empresa já conta com reservas equivalentes a 1,9 bilhões de barris (2000), com crescimento na ordem de 330% em quatro anos, e investimentos em Angola, Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Estados Unidos, Irã, México, Nigéria, Peru, Tanzânia, Trinidad e Tobago, Cuba e Venezuela.

Segundo o relatório da Petrobras de 2002, que reúne projeção da própria empresa, somadas previsões da ANP, o país tornar-se-á auto-suficiente em petróleo no ano de 2005, com a produção diária de 2,1 milhões de barris/dia (Petrobras, 2002)<sup>15</sup>.

## **A RENDA MINERAL DO BRASIL**

### **OS TRIBUTOS NO SETOR PETROLÍFERO BRASILEIRO E A LEI DO PETRÓLEO**

O pagamento de tributos no Brasil foi estabelecido pela primeira vez na ela Lei N° 2004, de 3 de outubro de 1953<sup>16</sup>, junto à lei de criação da Petrobras. Em seu artigo 27, determinava o pagamento de 4% aos estados e 1% aos municípios sobre toda a produção terrestre de petróleo e gás natural em seus territórios. Este foi o início das contribuições recebidas pelo poder público.

Porém o marco na política petrolífera nacional ocorre em 1997. Em de 6 de agosto daquele ano, entrou em vigor a Lei N° 9478 mais conhecida como a Lei do Petróleo. A Lei do Petróleo foi fruto da evolução da indústria do petróleo no país e do crescimento gradativo de sua importância tanto para o mercado interno, quanto para o mercado internacional, onde são determinadas regras especiais para o segmento petrolífero.

Em termos gerais, a Lei quebra o monopólio da União (da Petrobras, conseqüentemente). Ela prevê que todas as atividades que antes

---

15 A mudança do Brasil de importador para auto-suficiente em petróleo, não configurou-se num fenômeno isolado da indústria mundial do petróleo. A indústria da oferta mundial do petróleo modificou-se radicalmente com o aumento da produção dos países da OPEP e com o incremento sustentado da produção dos países não-OPEP que, após os choques da década de 1970, implementaram políticas de valorização dos recursos petrolíferos nacionais (Noruega, Grã-Bretanha, México, Brasil, Colômbia, entre outros), reduzindo, por conseguinte, suas necessidades de importação e diversificando a oferta mundial (ANP, 2002d).

16 Para maiores esclarecimentos, ver Agência Nacional do Petróleo <[www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)>.

constituíam exclusividade estatal poderão ser objeto de concessão para operação de empresas privadas nacionais<sup>17</sup>.

A nova lei estabelece um papel distinto a Petrobras, que até então detinha o monopólio estatal. A empresa passa a receber o mesmo tratamento previsto para as demais empresas privadas em processos licitatórios, salvo em situações de empate, onde apresenta-se como vencedora. A União continua a ter direito de decisão sobre a Petrobras, pois ainda permanece como acionista majoritária.

A Lei do Petróleo resultou de um conjunto de estratégias estabelecidas para o setor, pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. As estratégias acompanhavam princípios presentes na teoria econômica neoclássica, dominante no Governo Federal de então.

Os princípios e objetivos do setor energético de FHC eram, de maneira geral, os seguintes: preservar o interesse nacional; incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural; promover a livre concorrência; atrair investimentos para o setor; ampliar a competitividade no mercado internacional; e diminuir a participação do Estado no setor. Para administrar estas diretrizes, o Governo Federal criou a ANP, autarquia federal<sup>18</sup> vinculada ao MME e que tem como finalidade bási-

---

17 A nova Lei não altera o princípio constitucional de que “a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos líquidos, bem como a importação e a exportação de derivados e o seu transporte dutoviário ou marítimo, constituem monopólio da União (Constituição Federal, Art. 177), mas a autoriza a contratar terceiros para a execução de tais atividades” (Postali, 2002: 132).

18 Pode-se conceituar autarquia como “pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado”. A caracterização da autarquia, é apresentada como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

As agências reguladoras, enquadram-se no que o direito administrativo classifica como autarquia de controle. Sua função primordial consiste em “exercer controle sobre as entidades que prestam serviços públicos ou atuam na área econômica por força de concessões e permissões de serviços públicos (descentralizado por delegação negocial), como é o caso da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), da ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) e da ANP (Agência Nacional de Petróleo)”.

“Pode-se dizer que, didaticamente, as agências autárquicas classificam-se em duas categorias: as agências reguladoras, com função básica de controle e fiscalização, adequadas para o regime de desestatização, e as agências executivas, mais apropriadas para a execução efetiva de certas atividades administrativas típicas do Estado. Referidas agências encontram sua origem no regime norte-americano, que há muito contempla as figuras das ‘independent agencies’ e ‘independent regulatory agencies’, destinadas à regulação econômica ou social. Outros sistemas, como os da Inglaterra, Espanha e Argentina, também têm dado ensejo à criação dessas entidades” (Carvalho Filho, 2001).

ca “promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo” (Postali, 2002: 32).

A partir de sua criação, todas as atividades relacionadas à indústria de petróleo e gás natural em território nacional, passaram a ser de responsabilidade da ANP. Isto incluiu as atividades de exploração e produção. A ANP passa a funcionar como o controlador, isto é, grande gerente do mercado energético brasileiro, corrigindo assim “falhas” do mercado, segundo o modelo neoclássico.

A Lei do Petróleo estabelecia quatro formas distintas de renda mineral auferidas pelo poder público para interessados em explorar o potencial energético brasileiro. São eles: pagamento pela ocupação ou retenção da área, bônus de assinatura, participações especiais e *royalties*. Para o estudo em questão, serão analisados os *royalties* e participações especiais.

### AS PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS

A Participação Especial foi criada pelo art. 50, da Lei Nº 9478/97. Este artigo estabelecia um pagamento adicional para poços de petróleo que possuíssem alta rentabilidade ou um grande volume de produção<sup>19</sup>. No passado, os Estados Unidos e o Reino Unido adotaram este tipo de participação governamental incidente sobre grandes lucros (Windfall Profits Tax e Petroleum Perennial Tax-PRT, respectivamente). Atualmente, além do Brasil, existem outros países que adotam este imposto, tais como a Austrália (Petroleum Resource Rent Tax-PRRT) e a Noruega (Special Tax)<sup>20</sup>.

A determinação das Participações Especiais é feita mediante a aplicação de alíquotas progressivas, de 10 a 40%, em função do volume trimestral de produção, a partir de um volume limite de isenção<sup>21</sup>. Em geral, incide sobre os campos em terra com produção acima de 10 mil barris/dia, sobre campos marítimos com batimétrica abaixo de 400 m e produção acima de 20 mil barris/dia, e, sobre campos com profundidade batimétrica acima de 400 m e produção acima de 31 mil barris/dia.

<sup>19</sup> Sua distribuição de recursos é representada da seguinte forma: 40% Ministério das Minas e Energia para o financiamento de estudos de geologia e geofísica a serem realizados pela ANP; 10% Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; 40% aos estados onde ocorrer à produção; 10% aos municípios onde ocorrer à produção.

<sup>20</sup> *Conjuntura e Informação*, Superintendência de Estudos Estratégicos da ANP, abril-maio de 2000.

<sup>21</sup> O cálculo de seu pagamento se dará através da receita bruta do poço, “deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração (*finding costs*), os custos operacionais (*operating costs*), a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor”. Isto é, as participações especiais incidem sobre o lucro oriundo da produtividade da exploração (poços rentáveis).

### **ROYALTIES**

Os *royalties* apresentam-se como uma das formas mais antigas de pagamento (remuneração a sociedade) pela utilização de recursos escassos e não renováveis. A palavra *royalty* provém do inglês *royal*, que significa “da realeza” ou “relativo ao rei”, tendo sua origem no direito de pagamento que o Rei possuía pela extração de recursos minerais em suas terras, isto é, a renda mineral.

O conceito de renda econômica assumiu diversas formas ao longo da formação econômica contemporânea. Um dos pioneiros na análise foi David Ricardo. Segundo Ricardo, “a renda decorrida do fato de as terras marginais menos férteis determinarem o preço do produto agrícola, implicando remunerações acima do custo de produção ara os proprietários das terras mais férteis, que seriam, dessa forma, premiados por as possuírem” (Postali, 2002: 32). O que Ricardo quis dizer é que a renda estava ligada à propriedade da terra, visto que à medida que a demanda por terra aumentava, os produtores eram “obrigados” a produzir em terras menos férteis, provocando nestes mesmos produtores, esforços adicionais para a obtenção de iguais volumes produtivos. Ricardo chamava esse ganho de renda diferencial ou renda ricardiana. Portanto, o dono da terra (recurso finito, assim como o petróleo) recebia acréscimos de renda, justificados pela escassez do produto. Nesse caso, o do petróleo pode ser entendido no conceito ricardiano como propriedade de jazidas minerais, com as mesmas características das terras férteis, devido ao fato de serem recursos finitos. A renda mineral constitui-se assim, uma espécie de prêmio pela detenção dos recursos (petróleo), onde os *royalties* e as participações especiais são a remuneração pela utilização destes recursos (Postali, 2002: 47).

A grande mudança na lei está na definição das alíquotas para os *royalties*<sup>22</sup>. Acerca do percentual básico, estabelecido em 10% (dez por cento), o § 1º, estabelece que “a ANP poderá prever a redução do valor dos *royalties* até um montante não inferior a 5% (cinco por cento) da produção, tendo em vista riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes” (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro-TCE/RJ). Já o § 2º do mesmo artigo determina que o cálculo do valor dos *royalties* passam a ser determinados em função dos preços do mercado de petróleo, do gás natural condensado, das especificações do produto e da localização do campo, a serem estabelecidos por decreto do Presidente da República N° 2705/98.

---

22 O art. 47 da Lei N° 9478/97 assim dispõe sobre a alíquota a ser paga referente aos *royalties* do petróleo: “Art. 47. Os *royalties* serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo e gás natural”.



A distribuição dos *royalties* entre seus beneficiários, até o limite de 5%, passou a seguir a seguinte distribuição (Art. 48 da Lei N° 9478/97): 1,5% Estados e Distrito Federal; 0,5% aos municípios utilizados para embarque e desembarque; 1,5% aos municípios produtores e suas área geoeconômicas; 1,0% ao Ministério da Marinha; 0,5% para um fundo especial a ser distribuído entre todos os estados, territórios e municípios.

Os valores que excedem os 5% exigidos por lei, possuem um tratamento diferenciado em sua distribuição entre os entes e esferas políticas (Art. 49 da Lei N° 9478/97). Quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres; teremos: 52,5% aos estados onde ocorrer a produção; 15% aos municípios onde ocorrer a produção; 7,5% aos municípios utilizados para embarque e desembarque; 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para o financiamento de pesquisas e desenvolvimento tecnológico ligados ao setor petrolífero. Quando a extração ocorrer na plataforma continental: 22,5% aos estados onde ocorrer a produção; 22,5% aos municípios onde ocorrer a produção; 15% ao Ministério da Marinha; 7,5% aos municípios utilizados para embarque e desembarque; 7,5% para um fundo especial a ser distribuído entre todos os estados, territórios e municípios; 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para o financiamento de pesquisas e desenvolvimento tecnológico ligados ao setor petrolífero.

Apesar da lei prever a diferenciação nas alíquotas, quase a totalidades das concessões em vigor no Brasil, possuem valores variando entre 9,1 e 10% (90% do total). Observando as alíquotas dos *royalties*, por bacia, tem-se a seguinte distribuição.

Tabela 2

Bacia	Alíquota média dos <i>royalties</i> (em %)
Campos	9,9
Ceará	10,0
Espírito Santo	9,3
Mucuri	10,0
Paraná	6,8
Potiguar	9,4
Recôncavo	9,3
Santos	8,3
Sergipe - Alagoas	9,5
Solimões	10,0
Tucano	7,8
Média Ponderada Brasil	9,8

Fonte: ANP (2003).

Só como consideração, a média tende a se aproximar daquela da Bacia de Campos, por produzir mais de 80% de toda a produção de petróleo nacional.

O decreto Nº 2705, de 3 de agosto de 1998, regulamentou os artigos de 45 a 51, da Lei do Petróleo, definindo os critérios relativos as participações governamentais. O pagamento dos *royalties* é efetuado à Secretaria do Tesouro Nacional, que repassa aos beneficiários através do Banco do Brasil (banco estatal brasileiro). O controle e a distribuição dos *royalties* é de responsabilidade da Agência Nacional de Petróleo<sup>23</sup>. Os *royalties* sofrem influência de três variáveis básicas: produção mensal de petróleo de cada campo, seus respectivos preços e a taxa média mensal de câmbio.

### **O IMPACTO DAS RENDAS DO PETRÓLEO NA ECONOMIA E NA SOCIEDADE, NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE E EM RIO DAS OSTRAS**

As rendas oriundas da produção de petróleo representam parte substancial do Produto Interno Bruto (PIB), dos ingressos de capital e de divisas em muitos países produtores de petróleo no mundo. Este movimento promove um conjunto de preocupações de caráter econômico-financeiro, social e distributivo.

As preocupações acerca do tema, iniciam-se quando se observa que dentre os principais países receptores de rendas minerais no mundo, a maior parte é constituída pelos países ditos em desenvolvimento. Isto provoca uma grande angustia, seja pela economia mundial (dependente deste recurso energético), seja por problemas internos que o acréscimo de renda pode vir a causar (Guerra e Honorato, 2004: 5).

Com base nisso, muitos organismos internacionais encaram a questão como merecedor de considerações sérias. O *site* do Banco Mundial<sup>24</sup> apresenta a seguinte passagem acerca do tema:

Lamentablemente, la evidencia a la fecha sugiere que a menudo las rentas petroleras se convierten más en una maldición que en una bendición, con países que disfrutando de aquellas rentas se quedan detrás de países no petroleros que si logran objetivos de desarrollo sin experimentar la parte de inestabilidad política y conflictos violentos que acompañan a menudo la bonanza petrolera. Hay una preocupación creciente sobre

23 Para o cálculo dos *royalties*, cada campo de petróleo é tratado com uma unidade de negócios em separado, com alíquotas diferentes (ANP, 2001a).

24 Para maiores detalhes acerca do tema, ver <<http://www.worldbank.org/ogsimpact/poverviewsp.htm>>.

este problema entre los inversionistas de las compañías petroleras, la sociedad civil, las agencias de desarrollo, y en los países mismos, así como una determinación creciente para hacer algo sobre este asunto.

Como solução, o Banco Mundial aponta a necessidade de preocupação em três níveis diferentes: o primeiro é acerca dos impostos e tributos (legislação); o segundo é acerca da fiscalização nas companhias e do manejo das rendas minerais (regulação); terceiro, recai sobre a destinação dos recursos. O retorno promovido por estes recursos para a sociedade é o foco do trabalho.

O Brasil, que na década de 1970 possuía uma produção insignificante de petróleo, chega em finais da década de 1990 próximo a autonomia na produção. Isso significou que, principalmente após a criação da Lei do Petróleo em 1997, o Estado do Rio de Janeiro e os municípios envolvidos no processo passaram a receber valores excepcionais. A tabela abaixo apresenta um retrato deste aporte.

**Tabela 3**

Distribuição dos *royalties* e de Participações Especiais ao Estado do Rio de Janeiro e aos municípios Fluminenses, 1997-2002 (em R\$ mil)

<b>Beneficiário</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Estado do Rio de Janeiro</b>	38,618	55,942	190,041	783,302	1,144,404	1,667,286
<b>Municípios Fluminenses</b>	41,863	60,381	206,708	500,933	668,090	989,115
<b>Total</b>	80,481	116,323	396,749	1,284,235	1,812,494	2,656,401

Fonte: ANP (2003).

A distribuição dos *royalties* e participações especiais para os municípios do estado, que em 1997 (portanto, antes implementação da Lei do Petróleo) era na ordem de R\$ 41,9 milhões (correspondente a US\$ 41,9 milhões, em câmbio da época), alcançou em 2002, o montante de R\$ 989,1 (US\$ 341,07 milhões, correspondente aos dias de hoje)<sup>25</sup>. Isso representa uma ampliação de recursos para os municípios fluminenses na ordem de 714,01%, ao longo de apenas seis anos.

Ao aprofundar a análise para a receita dos *royalties* para cada um dos municípios, temos:

<sup>25</sup> *Conjuntura e Informação*, Superintendência de Assuntos Estratégicos da ANP, fevereiro-abril de 2003.

**Tabela 4**Distribuição dos *royalties* do petróleo pelos municípios das Regiões Norte Fluminense e Rio das Ostras

Município	Royalties recebidos (R\$ Mil)			População censo 2000	Royalties per capita (R\$ 1,00)	Rec. orç base 2001 (R\$ Mil)	Rec. orç. per capita (R\$ 1,00)	Royalties / rec. orç. base 2001 (%)	Média rec. orç. per capita* (R\$ 1,00)	% além da média
	2000	2001	2002							
Campos	94.025	118.237	172.779	406.511	425	381.410	938	31,00	533	75,98
Macaé	67.461	84.425	140.036	131.550	1.065	228.175	1.735	37,00	558	210,93
Rio das Ostras	36.510	48.044	75.808	36.769	2.062	140.208	3.813	34,30	452	743,58
Quissamã	25.077	28.130	36.860	13.668	2.697	69.789	5.106	40,30	660	673,64
Carapebus	10.859	12.842	19.110	8.651	2.209	35.467	4.100	36,20	660	521,21
São João da Barra	12.263	15.459	5.126	27.503	186	39.637	1.441	39,00	452	218,81
São Francisco de Itabapoana	1.920	2.435	3.578	41.046	87	24.597	599	9,90	452	32,52
São Fidelis	1.986	2.474	3.463	36.774	94	27.859	758	8,90	452	67,70
Conceição de Macabu	1.655	2.063	2.885	18.706	154	15.187	812	13,60	660	23,03
Cardoso Moreira	1.391	1.753	2.539	12.579	202	15.203	1.209	11,50	660	83,18

Fonte: ANP, STN, UCAM (2000, 2001, 2002).

\* Com base na média de todos os municípios do Brasil do mesmo porte.

Rio das Ostras, por exemplo, possui receita orçamentária per capita sete vezes superior a média nacional. Isso fez com que a renda mineral oriunda do petróleo, que antes representava apenas complemento orçamentário para os municípios fluminenses, torna-se nos dias de hoje uma importante fonte de receitas, quando não a principal fonte recebida pelo município.

O crescimento da economia do petróleo no Brasil, impulsionou a reabertura e a formação, de uma série de empresas envolvidas em sua cadeia produtiva. A Lei do Petróleo de 1997, e a consequente abertura do mercado a empresas de capital estrangeiro, impulsionou o aporte no país de uma série de investimentos (com destaque para a região da bacia de Campos).

Um estudo da Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP), elaborado pelo Instituto de Economia da UFRJ, analisando o impacto econômico da expansão da indústria do petróleo, caracteriza os impactos de investimento destinados a expansão da economia do petróleo no país, de três formas (ONIP, 2000: 17).

- Impactos diretos: correspondem ao valor das compras de bens e serviços efetivamente realizados no país, valoradas a preços

básicos (ex: impostos e outras margens). São Impactos diretos, por exemplo, o aumento da produção de aço ou do emprego no setor siderúrgico, associados a aquisições decorrentes de um certo volume de investimentos no setor petrolífero.

- Impactos diretos e indiretos: correspondem ao valor dos impactos somado ao valor da produção, pessoal ocupado etc., gerado nos diversos setores para atender à expansão original provocada pelos impactos diretos.
- Impactos diretos, indiretos e efeito-renda: correspondem ao valor dos impactos diretos e indiretos somado ao valor gerado em todos os setores para atender ao aumento da renda e, portanto, do consumo final motivado pela expansão inicial.

No mesmo estudo, ao se analisar o que chamam de Modelo Fechado, onde considera-se os efeitos produzidos e induzidos ao longo das cadeias produtivas e supõe-se a “inclusão dos efeitos multiplicadores sobre a renda representados, basicamente, pela suposição de que todo o montante de salários decorrentes dos gastos adicionais é convertido em consumo”, o estudo conclui que “a relação entre os efeitos diretos e indiretos (impactos induzidos pelo investimento e pela produção adicional de 5% do petróleo) indica que, para cada unidade monetária utilizada para investimento no setor, 2,6 unidades monetárias adicionais são geradas como efeito indireto. Com relação aos impostos, para cada unidade monetária arrecadada em função de novos investimentos, 1,8 adicionais são apropriadas pelo governo”.

A exploração econômica da Bacia de Campos, impulsionou outros setores econômicos que possuem atividades ligadas à economia do petróleo, tais como o químico, o mecânico, o financeiro, o de seguros, o de transporte, o de construção civil e o da indústria naval e off-shore. Segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia da Prefeitura de Niterói (maior concentração de indústrias do segmento naval e off-shore do país) e do Fórum Empresarial das Indústria Naval e Off-shore da Firjan, a expectativa para 2004 é a criação de 18 mil novos empregos diretos<sup>26</sup>.

Isto quer dizer que a economia do petróleo proporciona ao poder público, além do retorno proveniente dos *royalties* e de outras formas de rendas minerais (remunerações que integram os impactos diretos, segundo o estudo da ONIP), um retorno proveniente dos investimentos

---

26 Fórum Empresarial da Indústria Naval e Off-shore, Rio de Janeiro, dezembro de 2003. A SEDECT/PMN, fornece estudos e faz parte do Fórum Empresarial da Indústria Naval e Off-shore, e como analista de projetos, da mesma, sou o representante oficial junto ao fórum. Os dados são oriundos de consulta a empresários, instituição e membros do setor, e encontram-se sub-estimados.

efetuados tanto regionalmente, quanto nacionalmente, decorrentes da indústria, dos serviços e dos salários gerados na economia, assim como o efeito-renda oriundo deste processo.

Vale ressaltar, que o estudo da ONIP, considera os impactos gerados pela indústria do petróleo até o período do estudo, em 2000. Assim, caso feito nos dias de hoje, os impactos do modelo fechado com certeza seriam mais expressivos dos que os apresentados no estudo, visto que existe uma pressão política por parte da sociedade civil, do empresariado, do legislativo e do executivo –tendo como ícone maior o Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, o Lula–, no sentido de incentivar a aquisição, por parte da Petrobras, de bens e serviços originalmente produzidos no país (só como exemplo, a empresa, segundo nota técnica da ONIP 001/2003, admite ter um compromisso mínimo de 70% de compras no mercado interno para executar o desenvolvimento de campos que venham a ser descobertos).

Nesse contexto econômico-produtivo da indústria nacional do petróleo (onde a Petrobras recebe o destaque), o Estado do Rio de Janeiro (principalmente os municípios do norte-fluminense e Rio das Ostras), apresentaram-se como o local de maior expoência na exploração, e conseqüentemente, no recebimento da renda mineral e dos investimentos oriundos deste processo.

Vemos pelos números a importância da Região Norte Fluminense: ao longo de 2002, a Bacia de Campos, no Estado do Rio de Janeiro, produziu 82,5% da produção nacional de petróleo e 44,3% da produção de gás natural. Este montante de produção fez com que este estado, e seus municípios, recebessem, segundo a Lei do Petróleo descrita no item anterior, 44,3% do montante de *royalties* e 49,6% do total de participações especiais distribuídos no país. A produção de petróleo saltou de 419,4 mil barris/dia em 1993 para 1.199,2 mil barris/dia em 2002, representando um crescimento de 185,1% nos últimos 10 anos. Segundo o estudo solicitado pela ANP, sobre os Impactos dos *Royalties* do Petróleo nas Finanças e Condições Socioeconômicas dos Estados e Municípios, 93% das jazidas de conhecidas do território brasileiro estão no Estado do Rio de Janeiro.

Os dados relativos ao PIB do Estado comprovam este cenário. Segundo dados da Secretaria de Planejamento, Controle e Gestão do Estado do Rio de Janeiro, enquanto o PIB nacional, no período de 1994 a 2000, evoluiu 16,8%, o PIB do Estado cresceu 27,2% no mesmo período. Informações oriundas da Fundação Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro (CIDE)<sup>27</sup> aprofundam a importância que

---

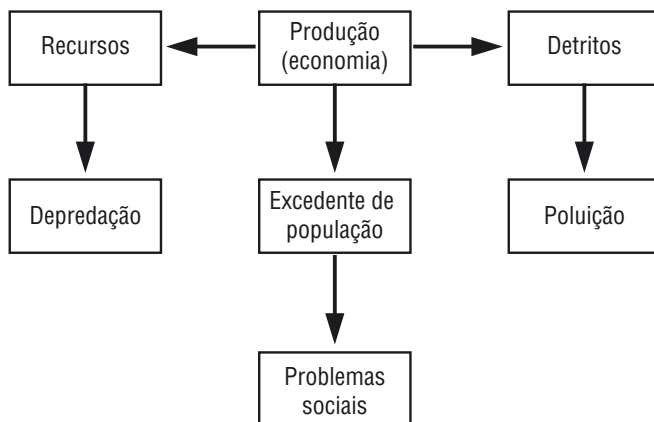
27 Órgão responsável pela preparação e fornecimento de dados econômicos, sociais, ambientais, dentre outros, do Estado do Rio de Janeiro. Ligado a Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro.

a economia do petróleo possui no cenário estadual. Segundo a CIDE, entre 1991 e 2000, a indústria extrativa mineral do Estado (petróleo e gás natural) cresceu 190,1%, contra 48,38% da indústria em geral (que possui alguns sub-setores ligados a cadeia produtiva do petróleo) e 10% da indústria de transformação.

Estes dados deveriam estar acompanhados de melhorias no bem-estar e gerando desenvolvimento sustentável na região afetada. Porém não é exatamente isso o observado.

A escola neoclássica considera a economia como a alocação de recursos escassos. O mecanismo dessa alocação é o mercado, com a mão-invisível smithiana, convertendo o ótimo individual em bem-estar coletivo. Porém, como coloca Foladori (2001: 121), isso é um pressuposto “restrito a economia, quer dizer, aos bens e serviços que com seus preços se intercambeiam no mercado”. Ficam de fora da análise, tanto os recursos naturais que sustentam a produção, quanto os resíduos da produção (a extração, o transporte, refino e distribuição de petróleo e derivados resulta em emissões rotineiras, associadas a operações correntes das empresas), bem como o retorno social e o aumento populacional da área explorada. Um diagrama abaixo, ilustra os resultados promovidos pelo sistema.

**Diagrama 1**  
Conseqüências ambientais, populacionais e sociais



Fonte: Adaptado de Foladori (2001).

Como visto na figura, a exploração do petróleo resulta em uma tríade: excedente populacional, detritos e resíduos. Observa-se a tríade como externalidade negativa da exploração do petróleo no sistema econômico vigente.

Estudos em diversas esferas apontam para um grande impacto físico direto sobre as atividades de pesquisa, exploração e produção de petróleo e derivados. A depredação do meio ambiente, o consumo excessivo de recursos, os detritos gerados e a poluição são fatores que são observados e comprometem a sustentabilidade da Região Norte Fluminense e de Rio das Ostras.

No ato da perfuração e produção, por exemplo, vários produtos químicos são utilizados. Muitos deles, devido à própria logística da operação na qual estão envolvidos, são descartados no mar<sup>28</sup>. Como alguns destes componentes são solúveis, torna-se difícil de remove-los. Nesse contexto, as comunidades que vivem no leito do mar próximo ao local da perfuração ou de alguma forma associados a eles, tornando-os receptores destes componentes. Isso sem contar plânctons e peixes. A fauna pode ser contaminada, provocando redução (ou mesmo morte), fuga de espécies e efeitos sobre a cadeia alimentar.

A comunidade pesqueira é uma das principais afetadas. De tradição na região, eles encontram-se hoje favelizados. Isso porque, desde o início da análise sísmica a cadeia produtiva marítima é afetada. Segundo relato do Presidente da Associação dos Pescadores do Estado do Rio de Janeiro, FAPA, o Sr. Silvio Couto, a situação dos pescadores na região é preocupante:

Quem percorre as favelas da região encontra um grande contingente de pescadores. O nosso povo não se encontra mais próximo do mar, onde foi expulso devido a especulação imobiliária. Não consegue extrair o suficiente para sobreviver. Hoje, um pescador não consegue voltar do mar com 1/10 do que conseguia num dia ruim de anos atrás. A situação da comunidade pesqueira e das espécies pescadas na região, é digna de desespero.

Analisando o excedente populacional e suas conseqüências, deve-se ter o cuidado de fazer uma análise diferenciada. Apesar de Campos dos Goytacazes ser o epicentro e ainda principal cidade do Norte do Estado (inclusive a bacia petrolífera recebe o nome de Bacia de Campos), é em Macaé, que se situa a base de operações de exploração da Petrobras, além das principais e mais importantes empresas envolvidas na cadeia produtiva do petróleo no Estado, e até do País<sup>29</sup>. Macaé aparece nos dias

---

28 As concentrações destes poluentes variam de acordo com a localização do poço e dos produtos utilizados.

29 Lá estão também o porto de exportação do petróleo bruto e as instalações de escoamento do gás natural.



de hoje como a capital nacional do petróleo. Assim, observa-se em Macaé e seus arredores (principalmente Rio das Ostras<sup>30</sup>), os principais impactos populacionais, com crescente favelização, invasões e loteamentos clandestinos (Malvinas, Nova Holanda e Fronteira, são exemplos dessa situação). Segundo dados do IBGE do censo 2000, a migração diária de mão de obra de outros municípios para Macaé, ultrapassa 30 mil pessoas. Isto representa para uma cidade de 150 mil pessoas, um incremento populacional superior a 20% de sua população.

Isso pode ser observado através dos dados. Os dados do IBGE ilustram melhor o crescimento demográfico. Entre o período compreendido entre 1991 e 2000, a população de Rio das Ostras cresceu 100,16%, a de Macaé, 41,43%, a de Quissamã, 30,64%, a de São João da Barra, 32,79% e a de Carapebus 19,73%, contra um crescimento de 12,36% ocorrido no Estado<sup>31</sup>.

Segundo dados atuais da Prefeitura de Macaé, o fluxo migratório diário da cidade alcança o volume de 20 mil pessoas, ocasionando pressões sobre os setores de transporte, habitação e de infra-estrutura. Estima-se ainda que a população da cidade, alcance nos próximos 5 anos um volume de 500 mil habitantes<sup>32</sup>.

Segundo dados do IBGE, a Região Norte Fluminense, somado a Rio das Ostras, possui um déficit habitacional de 17.781 residências, sendo 14.347 urbanas, para um total de 153.749 residências existentes nos municípios na região. Isto significa que o déficit populacional atinge mais de 10% da população local<sup>33</sup>.

A população migrante na região possui características próprias. Caracterizando a migração para a região, observamos dois tipos de imigrantes.

O primeiro formado por mão de obra extremamente especializada e com salários altos para os padrões da comunidade local, que vem ao município para assumir posição de destaque nas empresas (principalmente empregados da Petrobras e de empresas terceirizadas). Este tipo de imigrante

---

30 Rio das Ostras é conhecido como o "vizinho bonito" de Macaé, devido, principalmente as suas belas praias (bonitas e calmas), pousadas, locais de diversão para os turistas, casas de veraneio. A distância entre Macaé e Rio das Ostras não chega a 30 km (em tono de 20 minutos).

31 Outros municípios próximos também sentiram os efeitos desses impactos, como Búzios (111,58%) e São Pedro da Aldeia (49,12%).

32 Estes números se baseiam no ritmo atual e no fato da Petrobras ter em seu plano estratégico, estimando um investimento de US\$ 100 bilhões na região para os próximos 10 anos. Capturado em: <http://www.macaee.rj.gov.br>.

33 Vale lembrar, que estes dados do IBGE, são do censo de 2000, coletados em 1999 e 1998. Assim, apresentam-se sub-estimados e defasados. Porém servem para ilustrar o problema habitacional da região.

é detentor de emprego, capital cultural, educação formal e capacitação profissional. Por conseguinte, quando estes profissionais instalam-se no município de trabalho, demandam serviços especializados, bens superiores e de melhor qualidade. Eles ocupam os melhores imóveis e expulsam a comunidade local para regiões mais afastadas. Sua vinda eleva os preços locais e os padrões de consumo, diminuindo o acesso da população original.

O segundo grupo de imigrantes é composto por uma população de menor escolaridade, vinda de locais (urbanos ou rurais) onde não existiam muitas possibilidades de emprego adequada a qualificação de sua mão-de-obra. Este grupo apresenta-se de forma muito heterogênea, sendo composto pelas mais distintas profissões (ou “profissões”): pintores, marceneiros, pedreiros, auxiliares de obra, mecânicos, empregadas domésticas, pedintes, traficantes de drogas, prostitutas (Macaé apresenta-se nos dias de hoje como uma das líderes per capita na quantidade de pessoas infectadas pelo HIV), assaltantes, dentre outros. Também integram este contingente de pessoas que foram “tentar a sorte” (ou seja, buscar uma vida melhor, com novas oportunidades profissionais). Porém, coube a construção civil liderar este processo, devido ao contingente de pessoas que ocupando posições sazonais em obras requeridas pela expansão da atividade econômica da região, ali permaneceram em busca de novas oportunidades (ANP, 2003).

O perfil deste segundo grupo de imigrantes é delicado. Na maioria dos casos, ele reside nas periferias e tem acesso a um contingente limitado de serviços e recursos (sejam eles de origem financeira, cultural ou profissional). Este grupo é o responsável pelos déficits habitacionais e, conseqüentemente, o que ocupa as favelas hoje comuns na região. A vida humana é “igual do ponto de vista biológico”, porém não é “igual do ponto de vista do mercado” (Foladori, 2001).

No meio destes dois tipos de imigrantes está população local. Esta população migrará para um destes dois “grupos”, de acordo com o perfil social e do capital acumulado (seja ele financeiro, intelectual, etc). Porém, raramente um membro da comunidade local assume funções de primeiro escalão nas organizações e corporações envolvidas na economia do petróleo. Em relatório da FINEP (2003: 7) as autoridades locais e uma agência de emprego consultada, denunciam que: “Os melhores empregos vão para os amigos dos executivos das empresas que aqui estão estaladas, e eles vem todos de fora”. Segundo o Secretário Municipal de Indústria e Comércio de Macaé, Jorge Tavares Siqueira o motivo deve-se a: “O pessoal local não está preparado para assumir funções que exigem certo nível de especialização, só mesmo as funções mais rasas das empresas”. O motivo desta análise é observado nos dados. O índice de evasão escolar é enorme, mesmo para padrões estaduais. A análise da tabela abaixo não permite dúvidas.

**Tabela 5**

Taxa de abandono do ensino fundamental e médio, por série, segundo as Regiões de Governo e municípios Estado do Rio de Janeiro, 2001

Regiões de Governo e municípios	Taxa de abandono, por série (%)														
	Ensino fundamental									Ensino médio					
	Total	1ª série	2ª série	3ª série	4ª série	5ª série	6ª série	7ª série	8ª série	Total	1ª série	2ª série	3ª série	4ª série	Não seriado
Estado	5,61	4,92	3,79	3,36	3,64	8,37	7,53	7,12	6,78	13,78	18,38	12,98	7,20	6,51	9,62
Região Norte Fluminense	6,26	5,63	3,87	3,78	3,96	9,92	8,53	7,67	8,06	14,06	17,77	13,56	7,85	-	30,13
Campos dos Goytacazes	5,54	4,38	2,91	2,42	3,00	9,12	8,60	7,76	7,91	12,66	15,77	11,69	7,14	-	32,31
Carapebus	9,36	9,25	9,75	8,24	13,12	14,93	4,37	5,15	8,05	22,66	28,95	18,78	17,05	(1)	(2)-
Cardoso Moreira	6,46	8,14	6,27	6,65	3,43	9,51	4,85	4,89	5,91	5,71	11,02	3,37	1,01	(1)	(2)-
Conceição de Macabu	3,05	2,98	2,26	2,95	2,39	6,22	2,49	2,75	2,50	11,14	16,80	9,52	4,48	(1)	(2)-
Macaé	7,22	6,64	5,57	6,04	5,35	10,40	7,76	7,51	9,31	15,80	20,01	15,01	10,25	(1)	(2)-
Quissamã	4,06	3,12	1,13	1,14	3,08	6,67	5,42	8,14	7,33	18,57	25,71	16,56	4,27	(1)	(2)-
São Fidélis	4,24	3,91	2,19	2,75	2,42	6,66	6,36	4,93	5,60	25,74	30,20	35,23	11,11	(1)	
São Francisco de Itabapoana	10,39	11,22	8,07	8,71	6,81	15,75	12,95	10,91	7,39	13,17	23,56	10,27	3,96	(1)	(2)-
São João da Barra	9,31	7,69	4,38	3,78	6,69	15,53	14,71	11,73	13,27	19,57	21,59	23,96	9,77	(1)	(2)-
Rio das Ostras	13,35	10,99	11,37	12,85	11,85	20,07	15,16	12,00	14,59	15,72	18,95	15,72	8,60	(1)	(2)-
Média (Região Norte Fluminense + Rio das Ostras)	7,30	6,83	5,39	5,55	5,81	11,48	8,27	7,58	8,19	16,07	21,26	16,01	7,76	(1)	30,13

Fontes: Secretaria de Estado de Educação (SEE), Censo Escolar e Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE).

(1) Municípios cujos cursos são concluídos na 3ª série.

(2) Municípios que não oferecem cursos não seriados.

Observa-se que a região dos *royalties*, ao contrário do que o volume de capital nas finanças públicas no faz pensar, não solucionou o problema da evasão escolar. Rio das Ostras, por exemplo, tem um alarmante índice de 18,86% de evasão escolar!

Na saúde pública observa-se outro indicador que provoca preocupações. De uma lista dos principais equipamentos necessários para o mínimo atendimento da população, vemos alguns dados que merecem atenção. De 287 mamógrafos<sup>34</sup> existentes no Estado do Rio, por exemplo, apenas 9 (3,14% do total do Estado) encontram-se na Região Norte Fluminense. Rio das Ostras, não possui nenhum. A Região possui

34 Equipamento essencial para a prevenção do câncer de mama.

apenas 1 aparelho de ressonância magnética, 7 de tomografia computadorizada e 8 encefalógrafos.

Grande parte destes aparelhos encontra-se “nas mãos” de hospitais da rede privada. Isso torna complicado um atendimento adequado a populações menos favorecida. Vale a pena lembrar que, a população residente na região representa 4,86% da população do Estado do Rio de Janeiro.

Os indicadores apontam que falta muito para que a região adquira um status de bem-estar da população que justifique o volume de *royalties* recebidos pelos municípios da Região Norte Fluminense e de Rio das Ostras. Receita, esses municípios possuem. A própria população enxerga isso.

Segundo Pesquisa realizada em março de 2004, pelo Centro de Pesquisas da Universidade Cândido Mendes-Campos (CEPECAM), com 1.440 pessoas residentes no Município de Campos dos Goytacazes, grande parte da população (80,9%) considera a prefeitura “rica” e 74,5% considera que a principal receita provém dos *royalties*, do petróleo ou da Petrobras.

Porém a mesma pesquisa conclui que para a população, a prefeitura tem mais investido em lazer (34,1%) –show, cultura e esporte– do que em qualquer outra atividade. Em itens como habitação (0,6%) e área social (0,4%) são pouco citados. Em Campos, apenas no biênio 2003-2004, foram realizados 93 shows de grande porte (artistas do cenário nacional) financiados pelo poder público.

Isso não é um fenômeno apenas de Campos. No período em que realizava pesquisa de campo em Quissamã, ocorreu um show com o cantor Ed Motta, conhecido músico brasileiro, apresentando-se gratuitamente para um público não superior a 200 pessoas, a um cachê em torno de R\$ 25 mil –isso dá em torno de 100 reais por pessoa (US\$ 40).

Isso sem falar nas suspeitas de corrupção. Em maio de 2004, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ)<sup>35</sup>, detectou fortes irregularidades na cobrança do Imposto Sobre Serviços (ISS), feita pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes, feita no Governo do Prefeito Arnaldo Vianna. Segundo o relatório do Conselheiro José Maurício Nolasco, nos últimos três anos existem “fortes indícios de improbidade administrativa”. O prejuízo para os cofres públicos alcança mais de R\$ 3,8 milhões (US\$ 1,3). Segundo o Vereador Carlos Jader, a estrutura política possibilita e sustenta o modelo, “Dos 21 vereadores, 14 apóiam a prefeitura e impedem qualquer providência mais enérgica” (*Isto é*, 2004).

Segundo a mesma fonte, a prefeitura teria realizado shows com cachês superfaturados, retirando inclusive dos cofres públicos “valores

35 Órgão que fiscaliza os municípios do Estado do Rio de Janeiro.

superiores aos cobrados pelos produtores”. Segundo o Vice-prefeito, Geraldo Pudim, “dos 93 eventos realizados ali (em Campos), em apenas dois houve controle de caixa”.

Já na análise dos gastos do poder legislativo municipal, divulgado pelo tribunal de contas do Estado do Rio de Janeiro, observa-se discrepâncias. Enquanto os municípios do estado gastam em média R\$ 23,53 (US\$ 6,72) com vereador por habitante, Quissamã gasta assombrosos, R\$ 246,05 (US\$ 70,30), mais de 10 vezes a média do estado. Macaé (R\$ 67,19, ou US\$ 19,20), Conceição de Macabu (R\$ 45,35, ou US\$ 12,96), Cardoso Moreira (R\$ 60,60, ou US\$ 17,31), Carapebus (R\$ 106,63, ou US\$ 30,47) e Rio das Ostras (R\$ 79,79, ou US\$ 22,80), são municípios onde as despesas dos vereadores representam mais que o dobro da média estadual. Com gastos nesta ordem, torna-se uma missão complicadíssima, melhorar a qualidade de vida da população local.

A exploração do petróleo de forma sustentada exige medidas mitigatórias por parte do poder público. Problemas como demografia e meio ambiente são previstos antes do início da exploração, devendo ser combatidos através de um plano de sustentabilidade regional. Quando isso não ocorre, vemos o que está acontecendo na Região Norte Fluminense e em Rio das Ostras: a ampliação do nível de pobreza das classes menos favorecidas.

Esses dados comprovam a deficiência por parte do poder público na alocação eficiente dos recursos, provenientes dos *royalties* do petróleo.

## CONCLUSÃO

Com um mercado fechado até a entrada em vigor da Lei do Petróleo de 1997 e conhecendo apenas pouco mais de 2% das suas bacias sedimentares, o Brasil esteve longe de atrair forte interesse dos investidores, se comparado ao que despertam as nações produtoras tradicionais. Porém, no decorrer da última década, a Lei 9478, de 1997 (a Lei do Petróleo) marcam a abertura do mercado e sua transformação.

Nos anos que se seguiram, o desempenho da indústria do petróleo no Brasil apresentou desempenho notável. Nos últimos anos, a produção de petróleo saltou de algo em torno de 800 mil barris dia, para algo em torno de 1,5 milhões de barris dia. Além disso, as atividades da maioria das 38 empresas concessionárias de atividades de exploração no Brasil apenas começaram ou estão por começar (*Conjuntura Econômica*, 2004: 3).

Portanto, a expectativa é de incrementos ainda maiores de investimentos em exploração e produção, o que deverá ser acompanhado de investimentos em transporte e refino. Assim, os *royalties* tendem a se ampliar de forma exponencial, não só na região objeto do estudo, como em outras regiões brasileiras.

Nesse cenário, cabem as autoridades brasileiras entender e promover medidas que mitiguem a pobreza. Até porque, com a pobreza apresentando-se como um fenômeno cada vez mais importante no mundo contemporâneo, torna-se difícil estudar e analisar fenômenos sociais isolados. Segundo Rifkin (2003), atualmente, “600 milhões de pessoas no mundo estão desabrigadas ou vivendo em alojamentos inseguros [...] e na África, a família média consome hoje 20% menos do que há 25 anos”. Já o relatório PNUD/ONU 2004, afirma que a América Latina, seguindo o seu modelo de desenvolvimento, alcançará o fim da pobreza em próximos 196 anos, mais exatamente em 2200!

Este cenário é desanimador para os que militam por uma sociedade mais igualitária e justa.

Porém, poucas vezes na história uma país, uma região, ou mesmo um município que seja, tem a oportunidade histórica de resolver problemas estruturais. A Região Norte Fluminense (que compreende os municípios de: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidelis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra) e Rio das Ostras, estão tendo.

A renda mineral proveniente dos *royalties* do petróleo da bacia de Campos é uma oportunidade de aumento de renda durante um período de tempo específico que deveria ser usado para sustentabilidade regional. Não é o que vem ocorrendo. Pelo menos, não no nível apropriado.

A explosão demográfica criou um conjunto de “sem-teto”. As cidades envolvidas diretamente na economia do petróleo não estão criando infra-estrutura apropriada para absorver essas pessoas. Simultaneamente, mal gasto do dinheiro público e suspeitas de corrupção fazem parte do cotidiano local.

A pobreza aprofundou-se nesse modelo distributivo. Cidades como Macaé e Rio das Ostras, transformaram-se em cidades voltadas para os migrantes sazonais em busca de salários altos. A população local viu-se obrigada a mudar hábitos, moradias e consumo (os custos locais são proibitivos para os menos favorecidos). A sociedade capitalista, como apresentado antes, sempre mostrou-se dependente de energia com seus benefícios individualizados e seus prejuízos, socialmente distribuídos.

Outro fator é estrutural. Os dados da Região Norte Fluminense e de Rio das Ostras, comprovam as deficiências do modelo neo-clássico e da Lei do Petróleo vigentes, e do poder público municipal de alocação sustentável e eficiente das rendas minerais, em pró da sociedade local.

O modelo de alocação de recursos escassos não é eficiente. O mercado não supre todas as necessidades da sociedade, principalmente das camadas menos favorecidas.

Cada vez mais pensar a cidade como um organismo complexo e cheio de nuances é essencial. Os princípios equitativos marxistas para o estudo das ciências sociais apresentam-se presentes e atuais em nosso cotidiano.

## BIBLIOGRAFIA

- ANP-Agência Nacional do Petróleo 2001a “Conceito de Instalações Marítimas e Terrestres de Embarque ou Desembarque de Petróleo ou de Gás Natural para Efeito de Distribuição de *Royalties*”, Superintendência de Controle das Participações Governamentais da ANP, Nota Técnica SPG/ANP N° 01, Brasília.
- ANP-Agência Nacional do Petróleo 2001b “Guia dos *Royalties* do Petróleo e do Gás Natural”, Superintendência de Controle das Participações Governamentais da ANP, Ministério das Minas e Energia, Rio de Janeiro.
- ANP-Agência Nacional do Petróleo 2002a “Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2002”, Ministério das Minas e Energia, Rio de Janeiro.
- ANP-Agência Nacional do Petróleo 2002b “Decreto N° 2705 de 3 de agosto de 1998”, Ministério das Minas e Energia, Rio de Janeiro.
- ANP-Agência Nacional do Petróleo 2002c “Lei N° 9478 de 6 de agosto de 1997”, Ministério das Minas e Energia, Rio de Janeiro.
- ANP-Agência Nacional do Petróleo 2002d “Relatório Anual da Agência Nacional do Petróleo 2001”, Ministério das Minas e Energia, Rio de Janeiro.
- ANP-Agência Nacional do Petróleo 2003 “Guia dos *Royalties* do Petróleo e do Gás Natural”, Ministério das Minas e Energia, Rio de Janeiro, em <<http://www.anp.gov.br/>> acesso em dezembro.
- Assad, Luís Tadeu 2002 “Tradição - Modernidade - Sustentabilidade, Icapuí-CE: os desafios do desenvolvimento de uma comunidade diante do imperativo da sustentabilidade”, Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília.
- Beting, Joelmir 2003 “Editorial” em *O Globo* (Rio de Janeiro) 17 de agosto.
- Callinicos, Alex 1999 *Social Theory* (Nova York: New York University Press).

- Carneiro, Ricardo (org.) 1997 *Os clássicos da economia* (São Paulo: Ática) Vol. 1 e 2.
- Carvalho Filho, José dos Santos 2001 *Manual de direito administrativo* (Rio de Janeiro: Lúmen Júris).
- Castro, Antonio O. (coord.) 2003 “Impactos sociais do desenvolvimento da atividade de exploração e produção de petróleo nas Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense”, Nota Técnica 11, CTPetro-Tendências Tecnológicas, Rio de Janeiro.
- Clapham, J.H. 1961 *Economic develop of France and Germany, 1815-1914* (Cambridge: Cambridge University).
- Conjuntura Econômica* 2004 (Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas).
- FINEP 2003 *Relatório Técnico Final Detalhado: Plano Nacional de Ciência Tecnologia do Setor Público e Gás Natural - CTPetro - Edital número 3 - Áreas Temáticas e Prioritárias* (Rio de Janeiro: FINEP).
- Dobb, Maurice 1946 *Studies in the development of capitalism* (Cambridge: Cambridge University).
- Engels, Friedrich 1979 *A dialética da natureza* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Foladori, Guilherme 2001 *Limites do desenvolvimento sustentável* (Campinas: Unicamp).
- Guerra, S.M.G. e Honorato, F.F. 2004 “A Lei do Petróleo e a Renda Petrolífera no Brasil”, Congresso Brasileiro de Energia, Rio de Janeiro.
- Gurgel, G. 1995 “A trajetória da Petrobras: desafios atuais e futuros”, Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica, Departamento de Engenharia, Campinas.
- Hirshmann, Albert 1961 *Estratégias do desenvolvimento econômico* (São Paulo: Fundo de Cultura).
- Hobsbawn, Erick 1968 *Da Revolução Industrial inglesa ao imperialismo* (Rio de Janeiro: Forense Universitária).
- Hobsbawn, Erick 1998 *Era dos extremos. O breve século XX, 1914-1991* (São Paulo: Companhia das Letras).
- IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, FUJB/UFRJ-Fundação Universitária José Bonifácio da Universidade Federal do Rio de Janeiro e IBAM-Instituto Brasileiro de Administração Municipal 2003 *Petróleo e desenvolvimento municipal. O impacto dos*



*royalties do petróleo nas finanças e nas condições socioeconômicas dos estados e municípios beneficiados*, Relatório de Pesquisa Quantitativa: Estados e Municípios do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo).

*Isto é* 2004 “Editorial” (São Paulo) Nº 1804, 5 de maio.

Keynes, J.M. 1982 *A Teoria geral do emprego, dos juros e da moeda* (São Paulo: Abril Cultural).

Kozlov, G.; Andreev, N.; Kovaliova, A.; Kuzmenko, D.; Mantsev, V.; Morozov, A.; Mrachkovskaya, I.; Ryndina, M.; Shirinski, I. e Vorobiova, M. 1977 *Economía política, capitalismo: progresso da teoria marxista-leninista* (Moscou: Progresso).

Kuttner, R. 1997 *Everything for sales. The virtues and limits of markets* (Nova York: Alfred Knopf).

Landes, S. David 2005 *Prometeu Desacorrentado. Transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa Ocidental de 1750 até os dias de hoje* (São Paulo: Elsevier).

Marx, Karl 1988 *O Capital. Crítica da economia política* (São Paulo: Nova Cultura).

Macedo e Silva, Antonio Carlos 1999 *Macroeconomia sem equilíbrio* (Petrópolis/Campinas: Vozes/Fecamp).

Mason, Stephen F. 1986 *Historia de las ciencias: 4. La ciencia del siglo XIX* (Madrid: Alianza).

Matta, Roberto Augusto da 2000 “Reflexões dobre Cidadania”, Fórum de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento de Niterói, Niterói.

Mestrado em Planejamento Regional e Gestão das Cidades 2003-2004 “Editorial” em *Boletim Petróleo, Royalties e Região* (Campos dos Goytacazes: Universidade Cândido Mendes).

Montibeller-Filho, Gilberto 2001 *O mito do desenvolvimento sustentável: Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias* (Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina).

Napolioni, Cláudio 1985 *Smith, Ricardo e Marx: Considerações sobre a História do Pensamento Econômico* (Rio de Janeiro: Graal).

Navarro, Carlos Alberto Scherer 2003 “Royalties do petróleo. Estudo de caso de Campos dos Goytacazes”, Dissertação de Mestrado,

Universidade Cândido Mendes, Mestrado em Economia  
Empresarial, Rio de Janeiro.

- Niveau, Maurice 1969 *História dos fatos econômicos contemporâneos* (Paris: Difusão Européia do Livro).
- Nova, Antonio Carlos Boa 1985 *Energia e classes sociais no Brasil* (São Paulo: Loyola).
- O'Connor, Harvey 1962 *O Petróleo em crise* (Rio de Janeiro: Zahar).
- ONIP 2000 "Impacto Economico da Expansao da Industria do Petroleo. Relatório Final", ONIP, Rio de Janeiro.
- Penalva, Ângela Moulin S. 2003 *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas).
- Petrobras 1999/2000/2001/2002 *Relatórios Anuais* (Rio de Janeiro).
- Postali, F.A.S. 2002 "Renda mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil", Dissertação de MSc, FIPE/FEA/USP, São Paulo.
- Quesnay, F. 1985 "Máximas gerais do governo econômico de um reino agrícola" em *Smith, Ricardo e Marx: Considerações sobre a História do Pensamento Econômico* (Rio de Janeiro: Graal).
- Quintella, Sérgio 2000 *Os royalties de petróleo e a economia do Estado do Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro).
- Rifkin, Jeremy 2003 *A economia do hidrogênio* (São Paulo: M. Books).
- Rostow, W.W. 1948 *British economy of the Nineteenth Century* (Oxford: Oxford University).
- Rovere, Emílio Lebre (coord.) 2003 "Relatório executivo: Avaliação ambiental estratégica para o setor de petróleo e gás natural no Sul da Bahia", LIMA/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Sachs, Ignacy 2002 "Desenvolvimento includente e trabalho decente para todos", Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, Oficina Internacional del Trabajo, Escritório Brasil, Rio de Janeiro.
- Sader, Emir 2000 *Século XX. Uma bibliografia não-autorizada: o século do imperialismo* (São Paulo: Fundação Perseu Abramo).
- Sen, Amartya 1999 *Sobre ética e economia* (São Paulo: Companhia das Letras).

- Sen, Amartya 2000 *Desenvolvimento como liberdade* (São Paulo: Companhia das Letras).
- Sen, Amartya 2001 *Desigualdade reexaminada* (São Paulo/Rio de Janeiro: Record).
- Shumpeter, Joseph 1988 *A Teoria do Desenvolvimento Econômico. Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico* (São Paulo: Nova Cultural).
- Stiglitz, Joseph E. 2002 *A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais* (São Paulo: Futura).