

Sobrevivir sin gobernar

El caso de la Venezuela de Chávez

Alfredo Ramos Jiménez

A partir de una aproximación sintomática y comparativa se aborda la experiencia venezolana de años recientes como una situación de desgobierno que ha provocado unos cuantos desencuentros y desarreglos de los principales actores. En este análisis procederemos a una evaluación de aquellos hechos y realidades que en la proposición de Juan J. Linz configuran una situación de quiebra de la democracia, con el fin de determinar las características básicas de la política del chavismo en el poder. Política que se inició con una ruptura plebiscitaria, diseñando un proyecto político que hoy en día se mueve entre el autoritarismo y el desgobierno.

La respuesta de la sociedad a la política de sus gobernantes no es obviamente la misma que la de un observador experto objetivo, y el éxito de un gobernante puede basarse más en convencer a la sociedad de que los objetivos perseguidos son en el interés de la misma, que en el hecho mismo de que lo sean

Juan J. Linz, La quiebra de las democracias

Si hasta hace poco el «experimento chavista» era visto con gran interés por el resto de los países latinoamericanos, los desarrollos recientes despiertan no solo el escepticismo sino la perplejidad entre los observadores del

Alfredo Ramos Jiménez: profesor titular de la Universidad de Los Andes; director del Centro de Investigaciones de Política Comparada-Cipcom, Mérida; @: <alfredoramosj@hotmail.com>.

Palabras clave: democratización, autoritarismo, desgobierno, Chávez, Venezuela.

Nota: Este análisis forma parte de un proyecto de investigación que adelantamos en el Centro de Investigaciones de Política Comparada de la Universidad de Los Andes, Venezuela.

fenómeno. En estas notas me propongo someter tal experimento, autoproclamado «revolucionario» por sus principales actores, a un análisis fundado en aquellos datos de la realidad que según Juan J. Linz configuran una situación de «quiebra de la democracia»¹.

La cuestión resulta significativa para quienes desde diversas perspectivas se han detenido en la teorización sobre las posibilidades y viabilidad de la democratización en el conjunto de los países latinoamericanos². En tal sentido, no deja de ser paradójico que las dos experiencias latinoamericanas que en el *fin-de siècle* se habían propuesto llevar a la práctica la idea –más abstracta que real– de una «democracia participativa» como «fase superior» de una democracia representativa inconclusa, sean consideradas hoy en día portadoras de promesas incumplidas y desengaños manifiestos, que alientan en la población actitudes antidemocráticas proclives al autoritarismo. Me refiero a la década fujimorista en Perú y a lo que ha dado en llamarse la «época de Chávez» en Venezuela, en tanto experiencias que arrancaron con el empuje de grandes expectativas de cambio entre los ciudadanos, y cuyos líderes gozaron de una popularidad amplia y suficiente para acometer la tarea de desmantelar la vieja institucionalidad, sin que por ello se haya progresado en reformas institucionales efectivas y duraderas que vayan más allá de la permanencia de esos líderes en el Gobierno³.

1. En su libro clásico *La quiebra de las democracias* (Alianza, Madrid, 1987), Linz se propuso realizar un estudio comparativo y sistemático con el objetivo específico de «construir un modelo descriptivo de los procesos operativos en un cambio de régimen y quizá, en última instancia, un modelo que pudiera explicarlos», a fin de determinar «hasta qué punto los distintos participantes, especialmente los líderes democráticos, tenían o no conciencia del peligro en que se encontraba el sistema en momentos críticos antes del derrumbamiento final» (p. 13). Desde su publicación original este texto ha tenido para los investigadores un valor predictivo excepcional en la ciencia política contemporánea –más caracterizada por el tipo de análisis *ex post*.

2. Desde los trabajos pioneros de Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead sobre las transiciones postautoritarias, el tema de la democratización latinoamericana ha sido objeto de unas cuantas observaciones y revisiones. Véase G. O'Donnell et al. (eds.): *Transitions from America and Transitions from Comparative Perspectives*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986; L. Whitehead: *Democratization. Theory and Experience*, Oxford University Press, Oxford, 2002; Manuel Antonio Garretón: *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, FCE, Santiago, 1995; Alfredo Ramos Jiménez, *Las formas modernas de la política. Estudio sobre la democratización de América Latina*, Cipcom, Mérida, 1997; Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.): *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM, México, 1996; Lisa Anderson (ed.): *Transitions to Democracy*, Columbia University Press, Nueva York, 1999.

3. Me he ocupado de la naturaleza del liderazgo plebiscitario de Hugo Chávez en perspectiva comparada en un trabajo colectivo reciente. Véase A. Ramos Jiménez (ed.): *La transición venezolana. Aproximación al fenómeno Chávez*, Cipcom, Mérida, 2002. Desde una perspectiva que asigna prioridad a factores socioeconómicos, v. Steve Ellner y Daniel Hellinger (eds.): *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003. Para un enfoque más coyuntural, que incorpora pautas electorales, v. José Vicente Carrasqueño, Thais Maingon y Friedrich Welsch (eds.): *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*, RedPol / CDB

La ruptura plebiscitaria

Desde el fracasado golpe de Estado de abril de 2002, la experiencia de Chávez y del chavismo en el poder puede tipificarse dentro de la conocida hipótesis de Linz que reúne el conjunto de factores que preceden la caída de todo régimen democrático como la etapa de desmantelamiento institucional del viejo régimen bipartidista, lo que da paso a una situación caracterizada por la polarización social y la inestabilidad política. En tal sentido, la ruptura plebiscitaria –que arranca en enero de 1999 con el ascenso de Chávez y su movimiento al poder, desplazando definitivamente al tradicional bipartidismo– venía marcada por una evidente vocación autoritaria de un líder que, a diferencia de Alberto Fujimori, contaba con los medios y recursos para hacerse de la dirección y control de un genuino séquito weberiano. Ello le permitiría al gobierno del presidente plebiscitario una relativa estabilidad que contrasta con la conmoción que provocó el fenómeno en la vieja clase política venezolana, la misma que se había ido formando y mantenido en el poder por algo más de 40 años⁴. La ruptura de Chávez y del chavismo con la tradicional democracia de partidos comprende, en primer lugar, la muy extendida ilusión de un «nuevo comienzo», con la que paradójicamente se identificaban tanto los desencantados de la partidocracia como el electorado cautivo que veía en Chávez la encarnación de la reivindicación popular contra las elites, ilusión que habría de desembocar en la así llamada Constitución Bolivariana, aprobada vía referéndum en diciembre de 1999. Ya hemos visto hasta qué punto podía preverse, entonces, un desenlace cercano lleno de contradicciones básicas y ruidosas deserciones, provocando en el chavismo original actitudes integristas y radicales que a partir de una ética excluyente se presentaban como portadoras de un «gran rechazo» del pasado. Todo ello con un marcado acento fundamentalista que, apoyándose en una pretendida superioridad

Publicaciones, Caracas, 2001. Un texto más orientado al estudio del impacto social de los cambios institucionales es el de Marisa Ramos Rollón (ed.): *Venezuela: rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2002. Y, deteniéndose en aspectos político-constitucionales del proceso chavista, tenemos la obra de Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau: *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, Vadell Hermanos, Valencia, 2001.

4. En contraste con la experiencia peruana de los años 90, cuando el poder de Fujimori se constituyó en un auténtico «partido militar», en Venezuela el chavismo llegó a representar –no sin grandes dificultades– la alternativa «civil-militar» representativa del nuevo régimen. De este modo, la rápida identificación de este régimen con la personalidad y proyecto de su líder reúne todas las características de aquello que Max Weber definió como «movimiento mesiánico y carismático» expresado en forma de *séquito*, es decir, un conjunto de seguidores incondicionales que atribuyen a su líder bien determinadas cualidades, situación que se produciría siempre bajo condiciones de excepcionalidad. El dictador plebiscitario, según Weber, «arrastra con él a las masas, mediante la maquinaria, y considera a los parlamentarios como simples prebendados políticos añadidos a su séquito». Cf. *El político y el científico*, Coyoacán, México, 2001, p. 48.

moral del movimiento, pronto entraría en conflicto con la cultura democrática que identificaba a amplios sectores sociales y que, por lo mismo, estaba firmemente enraizada en la estructura social⁵. Y es que el movimiento chavista se extendía más allá del partido (Movimiento V República, MVR) creado para la competición electoral de 1998, dejando siempre entrever una concepción militarista de la política que incomodaba a unos cuantos recién llegados –de izquierda y de derecha confundidos– integrados en el movimiento. Tal concepción se apreciaba particularmente en la novedosa tesis «revolucionaria» según la cual el éxito de la empresa común venía ligada con la unidad eventual entre «caudillo, ejército y pueblo»⁶.

En segundo lugar, esa ruptura abarca toda una política de «superoferta» que ciertamente ha venido identificando, en unos cuantos países latinoamericanos, una suerte de irresponsabilidad neopopulista, la misma que afincándose en el alargamiento de las promesas electorales y en la demagogia presidencial de los primeros años de gobierno ha sido la causa recurrente de unas cuantas crisis e inestabilidades. Esa política hace entrar en contradicción la esperanza que genera la promesa neopopulista en la población y lo poco que entrega en la práctica. En el caso de Venezuela, debido a la extendida presión popular por una política de cambios profundos, que responde en un primer momento a proyectos desmesurados e inviables del liderazgo plebiscitario, el desgaste de la popularidad gubernamental ya era evidente en los meses que precedieron al golpe de abril⁷. Desde entonces, las idas y venidas de un gobierno acorralado y carente de metas están en el origen, por una parte, de la creciente polarización social, expresada en las movilizaciones de calle de una sociedad civil que iba abandonando las posiciones antipolíticas del pasado reciente, y por otra de las tensiones institucionales que resultan de la inestabilidad política.

5. Cf. A. Ramos Jiménez: «Los límites del liderazgo plebiscitario. El fenómeno Chávez en perspectiva comparada», en A. Ramos Jiménez: *La transición venezolana...*, cit., pp. 20-24.

6. El sociólogo argentino con claras influencias del neonazismo Norberto Ceresole, especializado en temas militares y geopolíticos, convertido en asesor de la primera hora chavista, parece no haber dejado nada al margen en uno de sus principales consejos al nuevo presidente. Así, deteniéndose en el triunfo electoral de Chávez y en un párrafo que no tiene desperdicio, afirmaría: «La orden que emite el pueblo de Venezuela el 6 de diciembre de 1998 es clara y terminante. Una persona física, y no una idea abstracta o un 'partido' genérico, fue 'delegada' por ese pueblo para ejercer el poder, la orden popular definió ese poder físico y personal». Citado en Alberto Garrido: *Mi amigo Chávez. Conversaciones con Norberto Ceresole*, Edcs. del autor, Mérida, 2001, p. 8. Según Garrido, Ceresole había asesorado antes a Juan Velasco Alvarado, a Roberto Viola y a altos jefes militares argentinos y brasileños.

7. Sobre el «golpe de abril» se han dado diversas versiones desde las perspectivas del Gobierno o de la oposición. Un análisis más centrado en la excepcionalidad de la crisis lo encontramos en Juan Carlos Rey: «Consideraciones políticas sobre un insólito golpe de Estado» en *Revista Venezolana de Ciencia Política* N° 21, 1-6/2002, pp. 9-34.

En fin, el pluralismo centrífugo, producto de las relaciones de fuerza que fueron configurándose a partir del ascenso de Chávez al poder, habría favorecido con el tiempo la conformación de una amplia y creciente oposición bilateral, marcando así la principal línea de ruptura con el pasado. Ello en un contexto de *pluripartidismo polarizado*, predominante en los últimos tres años, que se mueve en torno de dos grandes coaliciones integradoras de partidos provenientes de diversas familias políticas, dejando atrás el tradicional clivaje derecha/izquierda⁸. De ahí que resulte muy difícil abordar la experiencia venezolana reciente, tanto más cuanto en tales coaliciones –del Gobierno y la oposición– pueden identificarse neta e indistintamente grandes y pequeños partidos de la vieja y nueva derecha, de la vieja y nueva izquierda⁹.

Entre el autoritarismo y el desgobierno

A partir de la crisis de abril de 2002, la vacilante y ambigua acción gubernamental chavista, fuertemente orientada hacia la supervivencia política, obedecía al hecho de que el «nuevo régimen» había perdido buena parte de la popularidad de sus orígenes¹⁰. De modo que la movilización de «la masa popular que sigue a su líder», un tanto disminuida para entonces, seguía representando la prioridad del movimiento, ubicándose muy por encima de la acción gubernamental. Ni bueno ni malo, el régimen del chavismo se insta-

8. Me apoyo en una propuesta sistemática adelantada en mi libro *Los partidos políticos latinoamericanos. Un estudio comparativo*, Cipcom, Mérida, 2001, pp. 320-321. Se trata de una adaptación al contexto latinoamericano de la conocida tipología de Giovanni Sartori. V., de ese autor: *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza, Madrid, 1980. Sobre los partidos políticos venezolanos, véase A. Ramos Jiménez: «Partidos y sistemas de partidos en Venezuela», en Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (h.) (comps.): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Fundación Konrad Adenauer / HomoSapiens, Rosario (Argentina), 2002, pp. 381-409.

9. Si bien es cierto que la competición partidista resulta centrífuga en más de un sentido, la misma promueve las convergencias centrípetas en el seno de las dos grandes coaliciones. Este hecho puede corroborarse con el estricto alineamiento de las mismas con motivo de la activación del referéndum revocatorio presidencial, cuando las posiciones extremistas de lado y lado resultaron neutralizadas.

10. De acuerdo con un estudio realizado por el Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad, organismo especializado en la medición del desempeño de los gobernantes y de las instituciones desde el punto de vista de la ciudadanía, en marzo de 2003 la popularidad de Chávez alcanzaba un magro 25%, cuando unos pocos meses antes se ubicaba por encima del 50%. Esto no sería tan sorprendente si no fuera porque en su primer año de gobierno la popularidad del presidente había alcanzado el 91%, hecho sin precedentes en la historia de la democracia venezolana. Con ese descenso de su popularidad, Chávez compartía el nivel más bajo de apoyo popular con los presidentes Lucio Gutiérrez (25%) de Ecuador, Enrique Bolaños (22%) de Nicaragua, Mireya Moscoso (16%) de Panamá y Alejandro Toledo (6%) de Perú. Paradójicamente, aquellas instituciones que habían sido objeto de la invectiva y condena presidenciales se ubicaban entre las que mayor confianza despertaban entre los ciudadanos: la Iglesia (67%), los medios de comunicación, incluyendo la televisión privada (57%), la empresa privada (54%) y la educación privada (53%). En contraste, las instituciones que gozaban del favor presidencial se ubicaban muy por debajo: las Fuerzas Armadas (34%), el sistema judicial (30%) y la Asamblea Nacional (27%). Ello traduce a las claras el creciente rechazo a la acción gubernamental. V. *El Universal*, 4/7/04, p. 1-12.

la desde entonces como *desgobierno*, en el sentido de que las tareas del Gobierno son desplazadas y sustituidas por acciones y decisiones encaminadas a la preservación de las posiciones de poder legítimamente adquiridas: en otras palabras, el titular del Gobierno y sus colaboradores dejan de gobernar a fin de mantenerse en el poder¹¹. Si bien es cierto que en los sistemas políticos latinoamericanos este fenómeno resulta nuevo en más de un sentido, el mismo se manifiesta *mutatis mutandis* en las experiencias gubernamentales recientes en los cinco países andinos: con Álvaro Uribe en Colombia, Gutiérrez en Ecuador, Toledo en Perú, Carlos Mesa en Bolivia y, en fin, Chávez en Venezuela. Curiosamente, en los cinco casos de la América andina, el surgimiento de modelos de gobierno autoritario bajo condiciones de legitimación democrática favorece lo que aquí hemos denominado situación de *desgobierno*. Refiriéndose a tales experiencias, José Sánchez-Parga ha observado que:

El modelo autoritario de gobierno podría entenderse como la fase terminal de lo que hemos conceptualizado como la *desconsolidación democrática* de los años 90 y el inicio de un nuevo periodo de *democracias autoritarias*. Ya que si las democracias de los años 90 resistieron la implementación de políticas gubernamentales tan 'oligárquicas', excluyentes y empobrecedoras, el desgaste y deslegitimación consiguientes de la institucionalidad democrática propician las democracias gobernadas con autoritarismos de escalas y violencias muy variables, y hasta formas políticas muy diferentes dependiendo de las condiciones de cada país.¹²

En efecto, la inclinación hacia formas autoritarias de nuevo tipo resulta evidente en la experiencia reciente de tales países si tomamos en cuenta que en casi todos los casos, grandes dificultades –principalmente políticas y económicas– provocaron reacciones autoritarias como la militarización de las policías y la justicia penal, lo que parecía reservado a las recurrentes dictaduras de la época precedente, con parlamentos subalternos y desprestigiados ante la opinión pública. De este modo en los cinco países andinos las diversas políticas de ajuste neoliberal y el creciente empobrecimiento de la masa de excluidos abonaron el terreno para el ascenso al poder de líderes carismáticos y plebiscitarios, que no deben confundirse con los candidatos antipolíticos o extrapartido de la década anterior. Habitados a mandar más que a gobernar, los militares que acceden al Gobierno en los años recientes (Bánzer, Chávez y Gutiérrez) se mueven con frecuencia entre el autoritarismo y el *desgobierno*¹³.

Si admitimos que el comportamiento democrático de un gobierno significa sobre todo el respeto a la autoridad de la ley, su orientación autoritaria casi

11. En la ciencia política de nuestros días, la tesis del *desgobierno* se inscribe dentro de una teoría de la *gobernanza* que precisa todo régimen democrático. En tal sentido, esa tesis tiende a complementar, si no a superar, el ya clásico debate europeo-norteamericano sobre la gobernabilidad/ingobernabilidad de las democracias.

12. «De la desconsolidación al autoritarismo democráticos. O cómo dejar de gobernar para mantenerse en el Gobierno» en *Ecuador Debate* N° 58, 4/2003, p. 18.

siempre se manifiesta en forma de una trasgresión continua, cometida abiertamente e ignorando los límites de sus funciones: los gobiernos mismos se encargan, sea de la creación de leyes (cuentan con el control del Poder Legislativo), o de su aplicación, interpretación o resolución (por el sistema de justicia). Porque en este tipo de regímenes los presidentes violan el principio democrático esencial de la separación constitucional de los poderes públicos cuando ignoran ciertas decisiones del Congreso o de la Corte Suprema de Justicia que no los favorecen¹⁴.

En el caso de Venezuela, la movilización desestabilizadora de la oposición antichavista, cuyo punto culminante lo encontramos en el paro petrolero de diciembre de 2003-enero de 2004, debe considerarse como la respuesta social a la deriva autoritaria del desgobierno de Chávez, en momentos en que éste incorpora en su proyecto medidas y decisiones de corte arbitrario (designación incoherente de sus colaboradores, solidaridad automática con aquellos que aparecen incurso en escándalos de corrupción, abandono de la prometeda descentralización administrativa), que lo van alejando significativamente de la política democrática. Así, en este nuevo contexto, que se extiende hasta los días de la activación del referéndum revocatorio presidencial en 2004, caracterizado por la búsqueda de una hegemonía aparentemente perdida, la acción oficial se expresa en decisiones y acciones solo coherentes con el objetivo específico de mantener el *statu quo*, lo que precipita la voluntad política unificadora de una oposición dispuesta a acabar de una vez con la experiencia del chavismo en el poder. De aquí que la violencia del neautoritarismo venezolano se haya concentrado en acciones represivas puntuales no rutinarias –incluyendo la presencia de grupos civiles armados con apoyo oficial–, defensivas en más de un sentido, dejando sin control la violencia privada que se expresa en una alta criminalidad y delincuencia.

Los dos años comprendidos entre la crisis de abril de 2002 y la activación del referéndum revocatorio (mayo de 2004) corresponden a una etapa que en

13. *Ibíd.*, p. 24. En un texto reciente, la investigadora norteamericana Marina Ottaway se detiene en el estudio comparado de los gobiernos de Egipto, Azerbaijón, Croacia, Venezuela y Senegal, para lo que utiliza la categoría de «regímenes semi-autoritarios». La autora sostiene que tales gobiernos no constituyen democracias imperfectas ni gobiernos de transición a la democracia, sino *híbridos*, que no permiten la creación de condiciones para el funcionamiento de una genuina política democrática. Trátase de gobiernos organizados y estables que, guardando la forma democrática, ocultan su comportamiento autoritario; v. M. Ottaway: *Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003.

14. Cf. Andreas Schedler: «Comment observer la consolidation démocratique?» en *Revue Internationale de Politique Comparée* vol. 8 N° 2, verano de 2001, pp. 230-231. El autor señala al presidente Chávez y al paraguayo Raúl Cubas como los dos casos latinoamericanos proclives a la trasgresión autoritaria.

adelante podría definirse como la situación de desgobierno que precede al definitivo desenlace del experimento chavista. En esta etapa de deslegitimación democrática se va descubriendo la naturaleza autoritaria del proyecto oficialista, que encara los movimientos de protesta con una retórica presidencial que, satanizando a la oposición creciente, invoca paradójicamente la memoria de los luchadores y caudillos rurales de la Venezuela del siglo XIX. De esta forma las decisiones de un desgobierno en aprietos habrían de chocar con las expectativas frustradas de ciudadanos que iban abandonando, al parecer definitivamente, las actitudes antipolíticas del pasado reciente; las mismas que alimentaron el «gran rechazo» que había impulsado al chavismo al poder en 1998. La frustración de tales expectativas está en el origen de las manifestaciones y marchas de una sociedad civil que se había mantenido hasta entonces desmovilizada y al margen de la lucha política. De aquí que, en un primer análisis, cabe plantearse la hipótesis de que la entrada en una fase terminal de una experiencia política innovadora y cargada de promesas ya venía anunciada en unas cuantas características definitorias de un proyecto ambiguo que se asumía más allá de lo estrictamente nacional¹⁵.

La política en la Venezuela realmente existente

Si examinamos las características que se desprenden de los hechos posteriores a la crisis de abril, podríamos avanzar en la exploración de la naturaleza profunda de un proyecto que con el tiempo habría de desembocar en una gran contradicción entre el ideal propuesto dentro de la práctica de una «democracia mínima» estandarizada en nuestros países y aquello que Norberto Bobbio señalara como «la cruda realidad» de la política democrática¹⁶. Desde esta perspectiva, que se inscribe en una aproximación *sintomática* de la cuestión democrática, ciertamente no exenta de referencias normativas, es preciso detenernos en las cuatro características básicas de la política chavista:

1. La política chavista ha sido presa de un «presentismo» que a la larga la ha vuelto irresponsable ante el futuro, porque no de otra forma podría describir-

15. La vocación internacional del proyecto chavista se ha puesto de manifiesto tanto en la promoción continental de la «figura presidencial», incorporada en una concepción alternativa de la revolución, como en la orientación de un autoproclamado modelo democrático-participativo que convocaba a la movilización de la masa de excluidos en todos los países del área. En su tiempo, una tal «revolución» sería presentada y asumida en la retórica presidencial bajo la forma de «revolución pacífica» (contra la tradicional violencia revolucionaria), «revolución bolivariana» (como la seña principal de una identidad excluyente), «revolución bonita» (contra la fealdad bipartidista), finalmente «revolución humanista», al parecer contra el antihumanismo del «capitalismo neoliberal y salvaje». De allí que para los venezolanos no resulte extraño que el jefe de Estado se presente cada vez más como el jefe de una revolución que como presidente de la República.

se una acción gubernamental decididamente volcada hacia lo que, según sus promotores, la gente «debía sentir y esperar» aquí y ahora. De este modo, la defensa del orden «presente» deja sin lugar la planificación democrática del futuro –que incluye a todos los actores involucrados– y reduce la actividad gubernamental a las tareas dirigidas a la preservación de las posiciones de poder amenazadas por una oposición considerada, por principio, desleal. Esto no sería tan decisivo si no fuera porque, como nos lo advirtiera el recientemente desaparecido Norbert Lechner, resulta imperativo combatir el «presentismo» ya que, «al imperio del presente contribuye el desvanecimiento del pasado (...) Y esa pérdida del pasado afecta nuestra imagen del futuro (...) Frente al ‘presentismo’, es hora de reivindicar el tiempo de la política: la construcción del futuro»¹⁷. En tal sentido, un balance detenido de las realizaciones de la política pública chavista quedaría corto ante la extendida promesa de cambios profundos que animó la movilización del chavismo en sus orígenes y primeros desarrollos. Es en este contexto que deben entenderse las siete sucesivas victorias electorales del régimen en sus tres primeros años, las mismas que dieron base firme para que se pensara en una fuerza indetenible que, acabando con la oposición de todo tipo –partidista o independiente–, se presentaba ante los ciudadanos libre de amenaza real en el corto y largo plazo¹⁸.

2. El carácter «revolucionario» del proyecto chavista estaba reñido con las raíces culturales de corte democrático de un electorado que, si bien vivía el desencanto de la democracia bipartidista, no estaba dispuesto a sacrificar la tradición liberal de la política democrática en Venezuela. En tal sentido, la defensa del orden democrático debe siempre estar enmarcada dentro de una legalidad que excluye por principio la excitación de las pasiones populares, y el activismo de ciudadanos que en tales circunstancias se sienten llamados a actuar en defensa del orden. Una política «revolucionaria» que impulsa la confrontación amigo/enemigo desde las posiciones del Gobierno incorpora por principio toda una tradición de violencia revolucionaria que rompe con la relativa paz social que, precisamente en el caso de Venezuela, había resulta-

16. De acuerdo con el conocido texto de Bobbio, esa contradicción resulta patente en todos aquellos proyectos políticos que en las democracias occidentales se han cobijado bajo la falsa promesa de «transformación de la democracia»: «Si se reuniese todo lo que se ha escrito sobre las transformaciones de la democracia», observa, «o sobre la democracia en transformación, se podría llenar una biblioteca». V. *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986, p. 86.

17. Véase «Los desafíos políticos del cambio cultural» en *Nueva Sociedad* N° 184, 3-4/2003, p. 64.

18. Aunque el nivel de abstención se mantuvo siempre muy por encima del 40%, las victorias electorales del chavismo no son en modo alguno desdeñables. De aquí que los 3,4 millones de firmas presentadas por la oposición para la activación del referéndum revocatorio del presidente y el millón de reparos posteriores ponen en cuestión la proclamada y amplia popularidad del «nuevo régimen». Cf. A. Ramos Jiménez: «Los límites del liderazgo plebiscitario...», cit., p. 25.

do crucial para asegurar la estabilidad institucional de las cuatro décadas que precedieron el ascenso del chavismo al poder. La violencia verbal y a veces física presente en el discurso presidencial –dirigido decididamente a la masa empobrecida y marginal– y en la airada respuesta de la oposición, no son otra cosa que lo que Linz definiera como consecuencia negativa de una política de resentimiento impulsada desde las posiciones de poder¹⁹. Asimismo, en una sociedad donde los líderes democráticos han perdido amplias parcelas de poder, la promesa «revolucionaria», que afirma contar con el apoyo mayoritario de las FFAA, conservaba una amplia capacidad de chantaje para desmontar cualquier movimiento de «oposición desleal» contra el «nuevo régimen» y para presentarse como «revolución legal», puesto que contaba con una mayoría suficiente en el Parlamento, que le permitía asumir el poder formal y constitucional.

3. El antipartidismo fundamental del desgobierno, con evidentes connotaciones autocráticas derivadas de una concepción plebiscitaria de la democracia, lo habría conducido hacia un callejón sin salida, puesto que el movimiento chavista, devenido en «partido de gobierno» para la ocasión, reunía en su dirigencia unas cuantas mentalidades abiertamente antidemocráticas que echaron por tierra cualquier «veleidad» partidista o pluralista, identificada a la ligera como contrarrevolucionaria. Ya hemos visto en otra parte la renuencia presidencial a aceptar las discrepancias y disidencias, normales en toda política de partido, y su propensión a descalificar a la oposición considerándola ilegítima. Así que las diferencias de opinión resultaban en todo momento intolerables para el jefe de Gobierno y, por lo mismo, debían ser condenadas por sus seguidores. Las actividades combativas y críticas de la oposición en no pocos casos fueron denunciadas como actos de «traición a la patria»²⁰. De aquí que no extrañe la incapacidad del movimiento para constituirse en partido y, lo que a la larga resultó determinante, su subordinación a la autoridad presidencial.

4. Una cuarta característica es la legitimación de la ilegalidad que resulta de la desaparición de la línea que separa la legalidad de la ilegalidad. Ello traduce las dificultades que encuentra el desgobierno para hacer valer su promesa de erradicar la impunidad y la corrupción. Por lo general, una actitud com-

19. *Ibid.*, pp. 68 y 81. El sociólogo Lewis A. Coser –citado por Linz– señala en qué medida el *ressentiment*, «lleva a una tendencia a degradar, a quitar importancia a valores auténticos, así como a los que los representan. En contraste con la rebelión, el *ressentiment* no lleva a la afirmación de contravalores, ya que personas llenas de *ressentiment* anhelan en secreto los valores que denuncian públicamente». *Ibid.*, p. 82.

20. Bajo la acusación de rebelión contra la autoridad o de colaboración con el extranjero se cuentan 31 detenidos en espera de juicio, y 234 perseguidos políticos incluyendo militares, periodistas, alcaldes, trabajadores petroleros y dirigentes del sector educación. V. *El Universal*, 4/7/04, p. 1-2.

placiente con la corrupción de sus colaboradores inmediatos va extendiéndose a todos los órganos de la política oficial. Las denuncias recurrentes de la oposición, con frecuencia fomentadas por los medios de comunicación, son neutralizadas, sea por la Fiscalía, entendida como complemento orgánico del «gobierno revolucionario», o por el aparato de justicia bajo control del Ejecutivo. Y es que la gobernabilidad democrática asume retos y problemas mucho más difíciles que la gobernabilidad no democrática, en la medida en que la política de la primera resulta más visible para los gobernados gracias a la libertad de crítica y de información que limita la manipulación y la desinformación de los gobiernos autoritarios, siempre propensos a la arbitrariedad. De aquí la desconfianza natural de los ciudadanos hacia la responsabilidad de quienes, habiendo sido elegidos para gobernar democráticamente, dedican la mayor parte de su tiempo a la defensa de las posiciones adquiridas con los recursos del poder²¹.

La política del desgobierno que, como hemos visto más arriba, identifica en nuestros días a unas cuantas experiencias latinoamericanas, debe ser objeto de reflexión y discusión en nuestros países. Porque si bien es cierto que los esfuerzos regionales orientados hacia la democratización han sufrido unos cuantos reveses en los primeros años del nuevo siglo, hoy en día asistimos a un relanzamiento de la sociedad civil en los terrenos de una política democrática revalorizada. Cuestiones tales como la previsión del futuro, el partidismo renovado en condiciones de democratización, el respeto del Estado de Derecho y, en fin, la convivencia democrático-competitiva incluyente, se cuentan entre los factores imprescindibles para superar las hoy recurrentes situaciones de desgobierno que afectan la política que nos ha tocado vivir. Tenemos que concluir señalando que estas consideraciones merecen más y más análisis sistemáticos y comparativos. Para nosotros, latinoamericanos, este constituye uno de los mayores desafíos en el tiempo que corre, y no debemos dejarlo escapar.

Mérida, julio de 2004

21. Desde esta perspectiva deben entenderse tanto la alta discrecionalidad del desgobierno en el uso de los recursos públicos como la política pública desplegada en las diversas «misiones» que en los últimos dos años vinieron a sustituir las políticas sociales de los gobiernos bipartidistas de la década de los 90. Se trata de programas sociales de alto impacto popular: «Misión Robinson» (alfabetización masiva); «Misión Ribas» (educación media); «Misión Sucre» (acceso a la universidad), «Plan Barrio Adentro» (programas de salud y atención médica de los barrios marginales), «Misión Vuelvan Caras» (creación de empleo) y «Misión Piar» (apoyo a la pequeña minería). Curiosamente, todos estos programas se inscriben dentro de una política asistencialista, de innegable cuño populista, que coincide con la campaña adelantada desde la presidencia para impedir el referéndum revocatorio activado para el próximo 15 de agosto o vencer en el mismo. En este contexto, resulta muy indicador el hecho de que en más de cinco años de gobierno no se haya adoptado el muchas veces prometido y siempre aplazado «sistema de seguridad social» que favorecería a la clase trabajadora y a una clase media muy venida a menos en los últimos años.

Nueva Sociedad Separatas

Sonia Fleury
Ciudadanías, exclusión y democracia

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 193, septiembre-octubre 2004,
pp. 62-75.

Ciudadanías, exclusión y democracia

El artículo trata sobre el proceso de desarrollo de América Latina, identificando un primer momento de desarrollo sin democracia y un segundo de democracia sin desarrollo. El derrumbe del pacto corporativo, en un contexto de economía globalizada, trae como consecuencia la convivencia de la democracia con un conjunto de paradojas que generan un permanente déficit de gobernabilidad. La profundización de la democracia en la región requiere de una nueva comprensión de la ciudadanía y un modelo de democracia deliberativa que permitan la inclusión social y el desarrollo.

Sonia Fleury

Desarrollo sin democracia

El establecimiento de regímenes democráticos en países de América Latina coincidió con el desmantelamiento del Estado desarrollista y del pacto corporativo que lo había sustentado. El desarrollismo se constituyó en un proyecto de modernización para la región basado en la capacidad de planificación e inducción estatal de nuestra industrialización tardía, en ausencia de una clase hegemónica capaz de conducir ese proceso. Fruto de un pacto entre clases y facciones heterogéneas, no generó una ruptura con las clases dominantes tradicionales, lo que restableció su modo autoritario de ejercer el poder. Cimentado por la ideología nacionalista y por la contribución teórica de la economía cepalina, se compatibilizó con gobiernos autoritarios y democráticos, constru-

Sonia Fleury: doctora en Ciencia Política; docente e investigadora de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getúlio Vargas; miembro del Consejo del Desarrollo Económico y Social de Brasil.

Palabras clave: desarrollismo, democracia, gobernabilidad, ciudadanía, América Latina.

yendo un imaginario social de progreso. Se trataba de un proceso de desarrollo que buscaba absorber las diferentes tensiones por medio del progreso industrial y de la promesa de garantía de movilidad social ascendente para los sectores urbanos, manteniendo intocable la estructura de explotación de la tierra y del trabajo en el campo.

Analizando el desarrollismo brasileño, Fiori considera que éste fue predominantemente autoritario, aunque no haya sido suficientemente fuerte, y terminó prisionero de los intereses incorporados al pacto sociopolítico que intentó montar, razón por la cual no fue capaz de deshacerse de la rigidez proteccionista o de su excluyente organización social. En América Latina el pacto corporativo fue el arreglo político e institucional que permitió al Estado desarrollista construir y mantener una alianza entre intereses contradictorios, sin una nítida hegemonía política, formando las condiciones para promover el proceso de industrialización sustitutiva.

***El corporativismo
estatal prosperó
basándose
en la cooptación***

Nuestra versión autoritaria del keynesianismo europeo también fomentó el desarrollo de un sistema de protección social con características peculiares, en especial la implantación de un régimen de ciudadanía regulada por el Estado, a partir de la inserción del trabajador en el mercado formal de trabajo (Santos), y de ciudadanía inversa (Fleury 1997), representada por las acciones asistenciales destinadas a aquellos excluidos por el mercado y por el padrón corporativo de institucionalización de las políticas sociales.

El corporativismo estatal prosperó basándose en la cooptación, o sea, la integración social y política de las capas populares bajo el control político de las clases dominantes a través del Estado, transformando beneficios sociales en privilegios. Esta incorporación alienada impide la formación de una clase trabajadora autónoma y poseedora de identidad colectiva en la medida en que refuerza su fragmentación a través de la distribución diferencial de los privilegios. Los beneficios sociales se distribuyen mediante una red de intercambios de favores clientelistas, por lo tanto, podemos afirmar que en América Latina la ciudadanía como contraparte del Estado nacional fue atravesada por una lógica de ejercicio del poder político a través de la cual se erigen estructuras de dominación particularistas y personalistas. Finalmente, al restringir los beneficios sociales legales a la población incluida en el mercado formal de trabajo urbano, la política social pasó a funcionar como un criterio adicional de exclusión social.

El periodo de desarrollismo produjo un tipo de industrialización sin redistribución, prescindiendo de la cultura burguesa y de los valores liberales que dan

Lo que fue denominado «el triángulo latinoamericano» constituiría la singularidad de la democracia en la región

fundamento a la democracia. Una incorporación social de los trabajadores urbanos fragmentada y excluyente, bajo la protección de líderes populistas en regímenes autoritarios, fue parte de la construcción del imaginario de progreso, mas no generó condiciones para el desarrollo de valores liberales ni para la cultura democrática, originando un déficit permanente de gobernabilidad. Ocampo define progreso social como el producto de una política social de largo plazo que promueve la equidad y la inclusión social, el crecimiento económico con generación de empleo adecuado en volumen y calidad, y la reducción de la heterogeneidad estructural productiva para mejorar el rendimiento de los pequeños productores. En este sentido, el periodo caracterizado como desarrollista en América Latina no generó progreso social y, consecuentemente, no creó condiciones de gobernabilidad.

Por gobernabilidad no entendemos la mera eficiencia institucional, sino también la articulación de intereses sociales (Flacso). La crisis de gobernabilidad que atravesamos en años recientes fue fruto de dos fenómenos concomitantes: el agotamiento del pacto corporativo que legitimó el ejercicio del poder político del Estado desarrollista, y las dificultades de readecuación de las economías nacionales al proceso de globalización en curso. En el contexto actual, en una sociedad que se hizo cada vez más compleja y en un régimen democrático, la incapacidad gubernamental de responder a las demandas políticas y sociales de los actores tradicionales, y el surgimiento de nuevos actores ajenos al pacto corporativo vigente, agudizan la crisis. El tejido social forjado por el pacto corporativo se fue alterando con la transformación de los actores tradicionalmente vinculados a él, quienes hoy exigen una mayor autonomía representativa al tiempo que buscan preservar sus canales tradicionales de representación. Por otro lado, los nuevos movimientos sociales, la emergencia de una pluralidad de organizaciones no gubernamentales, y diferentes formas de asociativismo evidencian un escenario nuevo, en el cual aquellos que fueron excluidos del pacto corporativo buscan formas de organización propia, con mayor autonomía y menor control del Estado.

La transición a la democracia permite la movilización de esta sociedad civil organizada en torno de sus demandas ciudadanas y requiere que los intereses sociales dejen de constituirse al interior del Estado, lo que requiere su embate previo en la sociedad, en un contexto de preponderancia de la lógica del mercado y de una economía globalizada. En esta nueva organización de la economía



mundial, los países en desarrollo se quedan atrapados en la lógica de reproducción del capital financiero, transformándose en exportadores de capital bajo la forma de pago de interés. Inestabilidad, inseguridad, e insensibilidad de los gobernantes son los sentimientos que caracterizan la vida en las grandes metrópolis de la región, aumentando los riesgos de ingobernabilidad.

El problema central de gobernabilidad en América Latina está fundamentado en la convivencia paradójica de un orden jurídico y político basado en el principio de igualdad básica entre los ciudadanos, y la preservación simultánea del mayor nivel de desigualdad en el acceso a la distribución de

riquezas y los bienes públicos. La pérdida de legitimidad del pacto corporativo y de los actores tradicionales vinculados al Estado desarrollista requiere la construcción de un nuevo pacto de poder que contemple las transformaciones que se procesaron con la articulación reciente del tejido social, y que sea capaz de incorporar plenamente a aquellos que hoy se encuentran excluidos. Sin embargo, las posibilidades de generar estrategias de institucionalización del poder y cohesión social están determinadas por la reducción del poder del Estado y por la inserción de estas sociedades en una economía globalizada, profundizando la disyuntiva entre economía política, Estado y nación (Fleury 2003a).

Democracia sin desarrollo

El *Informe sobre el desarrollo de la democracia en América Latina*, de 2004, del PNUD, hace un balance de un periodo de más de dos décadas y concluye que el reconocimiento del derecho al voto universal y la aplicación sostenida de las reformas estructurales de la economía no han generado ni desarrollo económico ni inclusión social. El promedio regional del PIB per cápita no varió de manera significativa en los últimos 20 años, los niveles de pobreza experimentaron una leve disminución en términos relativos y hubo un aumento en términos absolutos. No se redujeron los niveles de desigualdad, que siguen estando entre los más altos del mundo. Durante los últimos 15 años la situación laboral ha empeorado en casi toda la región. El desempleo y la informalidad aumentaron significativamente y disminuyó la protección social de los trabajadores.

Lo que fue denominado «el triángulo latinoamericano» –democracia, pobreza y desigualdad– constituiría la singularidad de la democracia en la región. La posibilidad de convivencia de un principio igualitario, que es la esencia de la democracia, con la desigualdad y la exclusión, plantea una interrogante en los siguientes términos: ¿cuánta ciudadanía precisa una democracia? Sin embargo, hay que recordar que el ensayo clásico de Marshall sobre ciudadanía parte de la misma interrogante al inquirir cómo fue posible que ésta pudiera desarrollarse en el capitalismo, considerando que ella implica la asignación de un estatus igualitario para los miembros de la comunidad política, y el capitalismo se basa en la distinción en relación con la propiedad de los medios de producción. Es decir, la ciudadanía es un presupuesto, una hipótesis jurídico-política igualitaria inscrita como necesaria en la sociedad –cuyas relaciones se basan en el intercambio de equivalentes–, pero su concretización material es producto de las relaciones de lucha entre las diferentes clases y actores sociales (Fleury 1997).

A pesar de que el régimen democrático no generó condiciones más igualitarias en la región, especialmente en un periodo en que se redujo la participación estatal y se fomentó la economía de mercado, tanto la democracia como la economía de mercado son vistos por la población como condiciones imprescindibles (en proporción del 67% y el 57%, respectivamente, según Latinobarómetro) para

que los países puedan desarrollarse. Sin embargo, estas actitudes favorables a la democracia y a la economía de mercado no garantizan coherencia en percepciones y comportamientos que aseguren su sostenibilidad, ya que, según el mismo informe de Latinobarómetro, el 80% de los entrevistados afirma que a pesar del desarrollo económico y de las mejoras en salud y educación hay exclusión y se sienten extremadamente vulnerables al desempleo. En el mismo informe, otros datos significativos apuntan a la ausencia de una cultura política democrática basada en la confianza tanto en las instituciones como en el Gobierno y en las demás personas. Predominan, en cambio, percepciones y actitudes que muestran la vulnerabilidad de la democracia: desconfianza, miedo al desempleo, indiferencia en relación con el régimen, reducción de la confianza en el conjunto de instituciones, bajos índices de credibilidad y aprobación de los gobiernos (vistos la mayoría de las veces como corruptos), además de bajos niveles de satisfacción con la democracia. Un dato muy significativo apuntado por el informe de Latinobarómetro muestra que el 50% de los entrevistados identifica como factor más importante para confiar en las instituciones públicas el hecho de que traten a todos como iguales. Así pues, a pesar de la precariedad de la cultura cívica prevaleciente la población tiene conciencia de que la democracia requiere del ejercicio de la ciudadanía como dimensión igualitaria de inclusión en la comunidad política. En este sentido, para la población de América Latina la democracia trasciende el régimen político y debe ser identificada con la construcción de ciudadanía. En este sentido también, las amenazas a la gobernabilidad democrática siguen presentes en el escenario latinoamericano, reposicionando la discusión sobre la democracia desde el prisma de la gobernabilidad. En otros términos, es la presencia de amenazas a la gobernabilidad lo que reenfoca y hace profundizar la discusión sobre la democracia en la región. Fundamentalmente, la incorporación de las economías regionales a una dinámica económica globalizada, bajo la dominación del capital financiero especulativo, llevó la región al enfrentamiento de las siguientes paradojas:

- La convivencia de la democracia, que implica diversidad y capacidad de elegir entre diferentes alternativas, con un paradigma macroeconómico basado en la estabilidad monetaria que pasó a ser considerado como la única opción posible, en otras palabras, *una democracia sin política*.
- La convivencia de la democracia, que entraña la incorporación de los individuos a la comunidad política y al mercado, con la estagnación económica, el mantenimiento de la concentración de la renta y la persistencia de elevados niveles de exclusión social, o sea, *una democracia sin inclusión*.

– La convivencia de la democracia, que requiere la construcción de mecanismos de cohesión social, con el desmantelamiento de las políticas de protección social de corte corporativo y su sustitución por mecanismos de individualización de riesgo (seguros sociales) o de individualización de la pobreza (políticas compensatorias). Se trata, por tanto, de *una democracia sin mecanismos de promoción de la igualdad y de la cohesión social*.

– La convivencia de la democracia, que requiere de un Estado eficiente en la regulación de los productores, en la recaudación de tributos y en la redistribución por medio de la garantía de acceso universal a los bienes públicos, con el mantenimiento de diferentes formas de patrimonialismo, conjugadas con la ineficiencia de las políticas públicas y la reducción de la capacidad productora del Estado. Por consiguiente, *una democracia sin autoridad pública ni un aparato estatal correspondiente*.

– La convivencia de la democracia, que funda la legitimidad de los gobernantes electos en la existencia de un pacto de poder nacional y estable, con la presencia de poderosos actores externos y/o supranacionales, lo que mina los fundamentos del deber político y amenaza la legitimidad del poder. La dependencia de los recursos y de la aprobación de las medidas económicas por parte de las agencias de financiamiento internacionales hace que los *gobiernos democráticamente elegidos vean cada vez más restringida su capacidad de decisión y se orienten progresivamente a la búsqueda de una legitimidad «hacia fuera»*, rompiendo con los acuerdos y frustrando las expectativas de quienes los eligieron.

La conclusión de que «más elecciones no ha significado mejores democracias» (Flacso) nos lleva a la discusión del propio concepto de democracia y de su capacidad de ecuacionar las demandas que se presentan de forma tan aguda en la región. Al mencionar la persistencia de un modelo económico excluyente como el factor central de la fragilidad de las instituciones democráticas, algunos especialistas sostienen que, en el caso de América Latina, cuyo desarrollo económico y social tiene como trazo más notorio precisamente el elevado nivel de desigualdad y exclusión, la gobernabilidad democrática no puede separarse de la búsqueda de soluciones para la inclusión social y la reducción de las desigualdades. La creación de mecanismos de integración social, definida por Calderón como «la capacidad de la sociedad para construir ciudadanía activa, eliminar las barreras discriminatorias en el mercado y diseminar una cultura de solidaridad», es nuevamente posicionada en el escenario político. Sin embargo, predomina la identificación de la democracia como el Estado democrático de derecho –*democratic rule of law*– defendida por O'Donnell (2001, p. 69): «La

democracia no es tan solo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de derecho que, junto a la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas». Los derechos civiles y los derechos políticos

serían el principal apoyo del pluralismo, además de ser una condensación de relaciones de poder de los individuos y asociaciones. En esta concepción, los derechos de participación se identificarían con los mecanismos de representación. Sin embargo, en el momento en que la existencia de regímenes democráticos, con sistemas electorales competitivos y formas institucionalizadas de representación, no parece garantizar condiciones de gobernabilidad en la región, el debate tuvo que incorporar otros atributos de la democracia, sea en relación con la cultura política, o con la institucionalidad y el funcionamiento estatal. En este sentido, se señalan el déficit de estatalidad y la subordinación de la lógica burocrática a la lógica patrimonial y clientelista como responsables de la no democratización del Estado, generando la persistencia de fenómenos como la corrupción y la ineffectividad de las políticas públicas.

El corazón de la democracia residiría en la extensión de los derechos civiles y en la efectividad de la legalidad estatal al difundirse igualmente sobre el territorio nacional. Para O'Donnell (2002), en muchas de las democracias latinoamericanas persisten áreas «grises», a las cuales no llega la legalidad del Estado, prevaleciendo allí relaciones de poder personalistas, patrimoniales y mafiosas. En estos casos, el Estado sería territorialmente evanescente y las burocracias estarían colonizadas por intereses privados.

Al transponer la racionalidad política en dirección a la racionalidad social, el debate sobre la democracia tiene que encontrar sus fundamentos más allá de la mera institucionalización de las reglas de la competencia política. Se impone el retorno del ciudadano como fundamento del poder político. La valorización de la teoría de la ciudadanía como fundamento de la democracia es un movimiento al que estamos asistiendo en la discusión actual de la ciencia política. Esto demuestra la necesidad de enfrentar los desafíos impuestos por las nuevas condiciones de producción, que generan fracturas internas con la precarización de las relaciones laborales y la reducción de la protección social colectiva con la sustitución del *Welfare State* por medidas de individualización del riesgo, y la reorganización de las relaciones comerciales y políticas entre las naciones, que condicionan un nuevo diseño de las estructuras del poder político en niveles

***El concepto
de ciudadanía
se relaciona
directamente
con la construcción
de la democracia***

supraestatales y subnacionales. La necesidad de buscar nuevas formas de cohesión a la comunidad de ciudadanos se impone frente a la ruptura de la correspondencia entre el mercado, el Estado nacional y la ciudadanía, que había generado las condiciones virtuosas de la democracia, alteradas ahora con la desterritorialización de la producción y de los mercados y la restricción del poder de los Estados nacionales. Sin embargo, el regreso del ciudadano requiere pensar la teoría de la ciudadanía en este nuevo contexto.

En el informe del PNUD sobre la democracia, se retoma la ciudadanía como fundamento del deber político y del orden social. Allí se destacan como atributos de la misma:

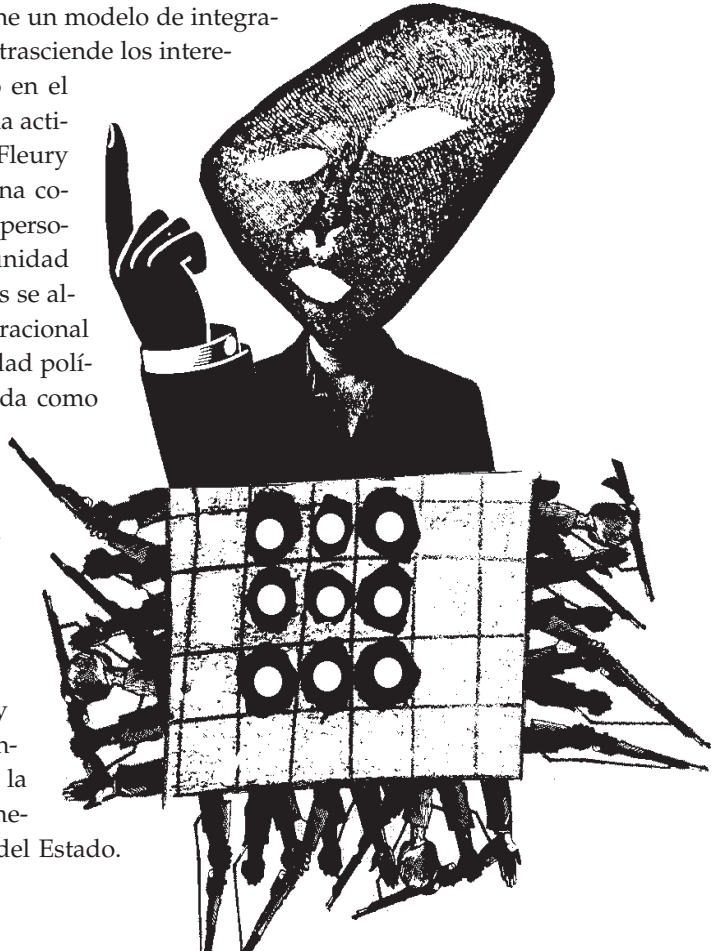
- Su carácter expansivo, basado en la concepción moral y legalmente respaldada del ser humano como responsable, razonable y autónomo.
- La condición legal, estatus que reconoce al individuo como portador de derechos legalmente sancionados y respaldados.
- El sentido social o intersubjetivo que resulta en la pertenencia a un espacio social común (republicanismo cívico).
- El carácter igualitario, sustentado en el reconocimiento universal de los derechos y deberes de todos los miembros de una sociedad democráticamente organizada.
- La inclusividad, ligada al atributo de nacionalidad que implica la pertenencia de los individuos a los Estados nacionales.
- El carácter dinámico, contingente y abierto, como producto de luchas históricas.

No cabe duda de que el concepto de ciudadanía se relaciona directamente con la construcción de la democracia, siendo que diferentes paradigmas democráticos se traducen en distintas concepciones o énfasis en relación con los elementos de la ciudadanía. La existencia de un sistema político basado en el supuesto de una igualdad básica de los ciudadanos es la esencia misma de la democracia. Según Bobbio, podemos encontrar por lo menos dos significados prevalecientes para democracia; en ambos la cuestión de la igualdad está presente, aunque de formas distintas. En un primer caso, encontramos el énfasis en el establecimiento del conjunto de reglas de ejercicio del poder político y en

la no discriminación de las preferencias de cualquier ciudadano por el Poder Judicial: la llamada «poliarquía» (Dahl). En este caso, la igualdad es identificada en su acepción formal ante la ley, y se refiere más al requisito de la pluralidad que a una sociedad sin desigualdades. En otra concepción de la democracia, oriunda de la tradición comunitaria, el énfasis está en el ideal en que debería inspirarse el gobierno democrático. En lugar de una democracia formal, se trata aquí de una democracia sustancial, en la cual la noción de igualdad debe contemplar también los resultados.

La visión del ciudadano como agente (O'Donnell 2002; PNUD) amerita una discusión. En ella, el ciudadano es un ser autónomo, razonable y responsable, que goza de dos tipos de derechos: libertades, tales como aquéllas de asociación, de expresión y de acceso a la información, y derechos de participación, entendida ésta como el derecho a elegir y, eventualmente, a ser elegido para posiciones de gobierno. Pero la ciudadanía entendida como dimensión pública de los individuos presupone un modelo de integración y de sociabilidad que trasciende los intereses egoístas del individuo en el mercado, en dirección a una actitud generosa y solidaria (Fleury 2003b). La transición de una comunidad de relaciones interpersonales primarias a la comunidad abstracta de los ciudadanos se alcanzó por la participación, racional y afectiva, en una comunidad política formalmente constituida como Estado-nación.

El ciudadano como ser humano razonable y responsable nos remite a la noción de autonomía, definida por Oliveira como plena cuando envuelve las capacidades de saber escoger y establecer preferencias, de intervenir en los asuntos de la sociedad y, a través de sus mediaciones, también en los del Estado.



Sin embargo, esta definición, que acentúa el ideal libertario de la ciudadanía, no puede ignorar que esa autonomía solo puede existir de forma mediada, tanto por la naturaleza como por el espacio público, o sea, por las instituciones. En otros términos, no se puede pensar la autonomía sin pensar su contraparte, que es la dependencia.

Importa recordar que la ciudadanía, como cualquier sistema clasificatorio, involucra un principio de inclusión que define los criterios de exclusión. Así, la autonomía fue la condición de definición de la ciudadanía que permitió que todos aquellos que fueran considerados tutelados o protegidos estuvieran excluidos de este estatus. Por medio del voto censatario se negaron inicialmente los derechos políticos a los pobres. De la misma manera, con base en el criterio de la autonomía se justificó la prohibición de participación de las mujeres en la esfera pública y la ausencia de intervención del Estado en la esfera doméstica, así como también la negación de la ciudadanía a los portadores de necesidades especiales. La autonomía fue siempre definida como una cierta inserción en la esfera productiva, correspondiente al varón trabajador en el mercado formal, siendo los demás considerados dependientes y tutelados. De esta manera, la protección social no pertenecía a los derechos ciudadanos: al revés, revelaba la condición de tutela.

La actualización de la teoría de la ciudadanía nos remite a pensar la autonomía y la dependencia como intrínsecas a la condición de ciudadanía, en la medida en que el ciudadano no existe aislado sino en una comunidad político-jurídica que es, fundamentalmente, una comunidad de comunicación y de sentidos comunes. Las dificultades teóricas para insertar los derechos sociales como atributos de la ciudadanía se derivan de la antinomia entre derechos civiles y sociales, siendo los primeros expresión de las libertades y los segundos expresión de los poderes (Bobbio). Bobbio llama la atención hacia el hecho de que los derechos que son libertades se basan en un supuesto estado natural de los hombres, en el cual la libertad precedería a la sociabilidad. Los derechos sociales, al contrario, son históricos y no naturalmente fundados, tratándose de exigencias que se concretizan en la demanda de una intervención pública, y pudiendo ser satisfechos solamente en un determinado nivel de desarrollo económico y tecnológico.

La discusión teórica sobre el estatuto de los derechos sociales dentro de la concepción de ciudadanía tiene consecuencias importantes para la comprensión de su desarrollo histórico en América Latina, ya que uno de los aspectos singulares del proceso de consolidación democrática en la región es la reposición de

la disyuntiva entre los diferentes elementos que componen la ciudadanía, generando cursos particulares, llenos de contradicciones. Mientras los derechos políticos se encuentran prácticamente universalizados, los civiles todavía no están garantizados, y en muchos casos los sociales sufren retrocesos como consecuencia de los planes recesivos de ajuste económico. El hecho de que los derechos civiles hayan antecedido a los políticos en los países cuyo desarrollo se hizo en una trayectoria liberal, mientras que en América Latina vivimos el proceso inverso, llevó a O'Donnell (2001) a clasificar nuestras democracias como no cívicas, con predominio de una ciudadanía de baja densidad. Los derechos civiles y las libertades políticas son los principales soportes del pluralismo y de la diversidad, además de crear condiciones para el ejercicio de una autoridad burocrática que rinde cuentas de sus actos. Por estas razones, la propuesta de O'Donnell se orienta a la conquista de los derechos civiles como una cuestión estratégica en la consolidación de la democracia en la región, asumiendo que la desigualdad es también producto de la ausencia del Estado de Derecho.

***Es a través
de las políticas
sociales
que el Estado
interpela a
los ciudadanos***

Sin duda, no hay evidencias consistentes, teóricas o históricas, para indicar que la construcción de la ciudadanía en la región deberá primero asegurar los derechos civiles, construyendo democracias formales, para después enfrentar el problema distributivo, asegurando los derechos sociales. Por el contrario, la cuestión social fue y continúa siendo el lugar de constitución de actores sociales que buscan insertar en la arena política sus necesidades, transformadas políticamente en demandas. De la misma forma, es a través de las políticas sociales que el Estado interpela a los ciudadanos, resignificando los contenidos conflictivos por medio de tecnologías apropiadas, despolitizando las demandas que le dirigen y, finalmente, redefiniendo el significado de la ciudadanía. La política social es, pues, una metapolítica, ya que establece criterios para inclusión y/o exclusión de los individuos en la comunidad política de los ciudadanos.

La constitución de actores políticos, formas organizativas y articulaciones innovadoras entre Estado, mercado y comunidad, demuestra que la conciencia y participación de la ciudadanía se están procesando en el ámbito de las políticas y derechos sociales, reafirmando que este continúa siendo nuestro curso particular de construcción de la democracia. Nuestra tesis es que en la región esa construcción de la democracia introduce la reivindicación ciudadana de un derecho de quinta generación (además de los derechos civiles, políticos, sociales y difusos), que corresponde a la demanda de una gestión deliberativa de las políticas públicas.

La democracia representativa se presenta como incapaz de atender a los grupos marginados, sea en relación con su capacidad de organización, sea en la inserción de sus intereses en la esfera pública. La autoorganización de la comunidad en torno de sus intereses genera una esfera pública no estatal que reivindica una transformación de la institucionalidad del Estado para insertar estos intereses en la agenda pública. El vaciamiento del contenido moral de la democracia –entendida como democracia representativa– hace absolutos los aspectos formales y de procedimiento, en detrimento de los valores relacionados con el bien común, la igualdad y la participación activa de los ciudadanos. Las reglas de la democracia hablan de cómo se debe llegar a las decisiones, pero no al contenido de esas decisiones.

La búsqueda de una nueva institucionalidad para la democracia, que sea capaz de atender conjuntamente los principios de reconocimiento, participación y redistribución (Fraser), marca el momento actual de búsqueda de una articulación entre innovación social e institucional. La opción por una democracia concertada en torno de consensos estratégicos, donde las políticas sean negociadas con los diferentes actores sociales envueltos en el proceso y cuyos intereses sean afectados, es la recomendada en situaciones de enorme complejidad, involucrando fuertes expectativas e intereses altamente contradictorios, en especial en sociedades con un elevado grado de fragmentación social y económica. Las iniquidades socioeconómicas son el resultado de una larga tradición de cultura política autoritaria y excluyente. En estos casos, solo la radicalización de la democracia, con la inclusión de aquellos que fueron alejados del poder mediante un juego abierto e institucionalizado de negociación y/o deliberación, puede romper el círculo vicioso de la política, caracterizado por la alienación de la ciudadanía, ausencia de responsabilidad de los representantes y autoritarismo de la burocracia.

De un conjunto de experiencias de deliberación que se están procesando en América Latina emerge la propuesta de democratización radical del Estado y la necesidad de publicitarla mediante la creación de instrumentos que permitan ir más allá del control social, viabilizando la construcción de una esfera pública de gestión de los recursos públicos (Fedozzi). Existe actualmente una fuerte tendencia a buscar en las organizaciones autónomas de la sociedad civil la esencia de la esfera pública, por oposición a la heteronomía de la ciudadanía, que es definida por el Estado. Es necesario huir de esta falsa oposición, confirmando el papel central de la noción de derechos en el diseño de nuevas formas de pensamiento y acción de las organizaciones sociales, universalizando demandas particulares y diseminando la percepción de los derechos a través de la acción colectiva.

La reconstrucción de la esfera pública debe ser claramente identificada como parte de la lucha por la hegemonía y constitución de un nuevo bloque, que atraviesa el Estado (Poulantzas) y requiere nuevas formas, tecnologías y procesos de ejercicio del gobierno que inscriban las nuevas relaciones de poder en la estructura organizacional estatal. En este sentido, el modelo de la democracia deliberativa no abre mano del Estado, al contrario, reconoce la necesidad de radicalizar la transformación de su aparato institucional para permitir la inclusión de los intereses dominados en la agenda de las políticas públicas, en un proceso simultáneo de transformación de la institucionalidad y construcción de identidades colectivas.

Sin embargo, es imprescindible la construcción de un nuevo pacto de poder que permita retirar los Estados latinoamericanos de la ruta perversa de acumulación del capital financiero internacional, retomando la inducción de un curso de desarrollo regional y nacional que, por primera vez, esté subordinado a la necesidad de asegurar la inclusión social por medio del empleo, el ingreso y la capacidad estatal de asegurar derechos ciudadanos y redistribución de la riqueza por medio de políticas sociales universales.

Referencias

- Bobbio, N.: *A Era dos Direitos*, Ed. Campus, Río de Janeiro, 1992.
- Calderón, F.: «Governance, Competitiveness and Social Integration» en *Cepal Review* N° 57, Santiago de Chile, 1995, pp. 45-56.
- Dahl, R.: *Poliarquia*, Edusp, San Pablo, 1997.
- Fedozzi, L.: *O Poder da Aldeia*, Tomo Ed., Porto Alegre, 2000.
- Fiori, J.L.: *Em Busca do Dissenso Perdido*, IN Sight Ed., Río de Janeiro, 1995.
- Flasco: «Gobernabilidad en América Latina», Informe regional, Santiago de Chile, 2004.
- Fleury, S.: *Estados sin ciudadanos*, Lugar Ed., Buenos Aires, 1997.
- Fleury, S.: «La expansión de la ciudadanía» en VVAA: *Inclusión social y nuevas ciudadanías*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2003a.
- Fleury, S.: «Legitimidad, Estado y cultura política» en F. Calderón (coord.): *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*, vol. II, Fondo de Cultura Económica, México, 2003b.
- Fraser, N.: «Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition, and Participation», 2001, <www.wissensgesellschaft.org>.
- Latinobarómetro: «La democracia y la economía», 2003, <www.latinobarometro.org>.
- Marshall, T.H.: *Cidadanía, Clase Social e Status*, Zahar Eds., Río de Janeiro, 1967.
- Ocampo, J.A.: «Retomar la agenda del desarrollo» en *Revista de la Cepal* N° 74, Santiago de Chile, agosto de 2001.
- O'Donnell, G.: «La irrenunciabilidad del Estado de derecho» en *Instituciones y Desarrollo* 8/9, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, mayo de 2001.
- O'Donnell, G.: *Notes on the State of Democracy in Latin America*, UNDP, 2002.
- Oliveira, F.: «O que é Formação para a Cidadania?», 2001, <www.abong.org.br>.
- PNUD: *Informe sobre el desarrollo de la democracia en América Latina*, 2004.
- Poulantzas, N.: *Estado, poder, socialismo*, Siglo XXI, Madrid, 1980.
- Santos, W.G.: *Cidadanía e Justiça*, Ed. Campus, Río de Janeiro, 1979.

Empleo y desigualdad urbanos bajo el libre mercado

*Consecuencias del
experimento neoliberal*

Alejandro Portes / Bryan R. Roberts

Se reúne evidencia sobre la forma en que han evolucionado diferentes aspectos de la vida urbana en América Latina durante las últimas décadas. El periodo coincide con un cambio dramático del modelo de sustitución de importaciones por uno nuevo de libre mercado, inspirado en la economía ortodoxa. Este cambio político y económico no podía dejar de tener correlatos significativos. En el presente artículo se plantea una serie de predicciones experimentales sobre los vínculos entre las nuevas políticas y la evolución de los mercados laborales urbanos y las tendencias de la pobreza y la desigualdad.

El fin de la ISI y la llegada de los mercados

El abrupto final del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) a comienzos de los años 80, es una historia bien conocida que no

Alejandro Portes: profesor-investigador del Departamento de Sociología, Universidad de Princeton.
Bryan R. Roberts: profesor-investigador del Departamento de Sociología, Universidad de Texas, Austin.

Palabras clave: modelos económicos, políticas neoliberales, desigualdad, desempleo, América Latina.

Nota: Este artículo es parte de un documento más amplio: «The Free Market City: Latin American Urbanization in the Years of the Neoliberal Experiment», abril de 2004.

hace falta repetir aquí. Tampoco es necesario insistir en las características del modelo anti-Estado y pro-mercado que lo reemplazó. Sólo para sentar las bases de la discusión, los rasgos principales del nuevo modelo pueden resumirse en siete aspectos programáticos clave: 1) apertura unilateral al comercio externo; 2) extensa privatización de las empresas públicas; 3) desregulación de bienes, servicios y mercados laborales; 4) liberalización de mercados de capital, con privatización de los fondos de pensión; 5) ajuste fiscal basado en una reducción drástica del gasto público; 6) reestructuración de programas sociales estatales, centrándose en esquemas compensatorios para los grupos más necesitados; 7) fin de la «política industrial» y de cualquier otra forma de empresa patrocinada por el Estado, y concentración en la gestión macroeconómica (Díaz 1996; Portes, p. 238).

La rápida eliminación de las barreras comerciales tuvo un impacto directo en las industrias anteriormente protegidas, amenazando su existencia y promoviendo un proceso de desindustrialización

Cambios tan trascendentales no podían dejar de tener consecuencias importantes en la sociedad en general y en la urbana en particular¹. Vale la pena examinar las posibles afinidades o discrepancias entre el proceso de urbanización de la etapa ISI y las implicaciones del nuevo modelo de desarrollo. La rápida eliminación de las barreras comerciales tuvo un impacto directo en las industrias ISI anteriormente protegidas, amenazando su existencia y promoviendo en muchos países un proceso de desindustrialización (Galbraith; Klein/Tokman). Esa tendencia afectó a su vez el «atractivo» de las ciudades primadas

1. En el estudio del cual proviene este artículo (mencionado en la nota inicial), se examina la correlación entre la aplicación de las nuevas políticas y los patrones emergentes en cuatro áreas: sistemas urbanos y primacía urbana; desempleo urbano y desempleo informal; pobreza y desigualdad; delincuencia, victimización e inseguridad urbana. Allí se presentan análisis detallados de cada uno de esos tópicos basados en los últimos datos disponibles para los seis países que abarcan conjuntamente más del 80% de la población regional. Se concluye que en la región se han producido significativas transformaciones en los patrones de urbanización, que reflejan las consecuencias previstas e imprevistas de la aplicación del nuevo modelo de desarrollo. Los datos en que se basa este documento fueron recopilados por el proyecto «Latin American Urbanization at the End of the Twentieth Century», patrocinado por la Fundación Andrew W. Mellon. Deseamos expresar nuestro agradecimiento a los colaboradores y a los directores de los equipos nacionales, sin cuya ayuda este estudio no habría sido posible: Marcela Cerruti y Alejandro Grimson en Argentina; Licia Valladares, Bianca Freire-Medeiros y Filippina Chinelli en Brasil; Guillermo Wormald, Francisco Sabattini y Yasna Contreras en Chile; Marina Ariza y Juan Manuel Ramírez en México; Jaime Joseph y el equipo de investigación del Centro Alternativa en Perú; Rubén Kaztman, Fernando Filgueira y Alejandro Retamoso en Uruguay. Igualmente deseamos agradecer a Carolina Flores y Lissette Aliaga por su asistencia en la compilación y análisis de las bases de datos de las encuestas de los seis países del estudio.

—donde se agrupaban esas industrias en el periodo anterior— para los migrantes internos. Las actividades orientadas a la exportación promovidas por el nuevo modelo no precisaban concentrarse en esas urbes, dados sus mercados externos, y al establecerlas más cerca de ellos se reducen los costos y aumentan las ganancias². El menor atractivo de las ciudades primadas como fuentes de empleo y el surgimiento de nuevos polos de crecimiento asociados con las exportaciones y el turismo tendrían una influencia directa en el carácter de los sistemas urbanos.

También era lógico esperar una transformación de los mercados laborales urbanos, por varias razones. Las nuevas políticas orientadas al mercado privilegiaban la desregulación y la contracción del Estado, con un consecuente estancamiento o contracción del sector público, que antes había sido una fuente clave de empleo para la clase media. Simultáneamente, cuando las industrias del modelo ISI cerraron sus puertas debido a que no podían competir con importaciones baratas, la clase trabajadora formal empleada en ellas tenía que experimentar una disminución. El nuevo esquema predecía que esa reducción de la demanda laboral sería resuelta por las industrias competitivas orientadas a la exportación. Para promover la inversión en este sector, los gobiernos adoptaron políticas de «flexibilización» laboral que eliminaban una serie de protecciones jurídicas de los trabajadores. Como resultado, la antes nítida separación entre clase trabajadora amparada, formal, y proletariado informal se volvió cada vez más imprecisa (Díaz 1993; Filgueira; Portes).

En teoría, un ambiente orientado al mercado, con menos tributos y regulaciones, estimularía las inversiones de capital, las que a su vez producirían un repunte en la demanda de mano de obra. A medida que esa presión aumentara, la rigidez de los mercados laborales, los salarios y las condiciones de trabajo mejorarían en forma natural sin necesidad de la intervención del Estado (Balassa/Bueno; Williamson). Este «efecto de derrame» es el principal mecanismo mediante el cual se esperaba que las políticas neoliberales redujeran las desigualdades del ingreso. Por otra parte, si la esperada ola de inversión privada no se materializaba, la contracción del sector público y la reducción de los puestos de trabajo industriales anteriormente protegidos podían llevar, alternativamente, al desempleo abierto y/o a un aumento significativo del sector informal. Aun si se materializa la demanda laboral bajo condiciones de desregulación ge-

2. México es el ejemplo arquetípico de este modelo con sus industrias maquiladoras orientadas a la exportación, ubicadas mayoritariamente en ciudades fronterizas y otras poblaciones del norte del país con buenas conexiones de transporte con el mercado estadounidense; v. Ariza; Fernández-Kelly 1983; Garza.

neralizada, los nuevos empleos pueden ser de menor calidad que los perdidos, pues carecen de una serie de beneficios, incluyendo el amparo contra despidos arbitrarios (Díaz 1996; Salinas/Wormald). Aunque legales, esos trabajos precarios llegarían a recordar los anteriormente catalogados como «informales».

También se esperaba que los mercados inmobiliarios y de suelos cambiaran con el nuevo régimen. En la filosofía neoliberal el suelo urbano no es necesariamente «un recurso escaso», y el juego privado de oferta y demanda debe conducir en forma natural a un reordenamiento del espacio urbano de acuerdo con la capacidad de pago individual (Kowaric/Campos; Sabatini). Según quienes proponen esta política, la ciudad y sus beneficios deben ser para aquellos «que los merezcan». El resto debe abandonarla o aceptar un albergue mínimo en proyectos estatales situados en terrenos lo más baratos posible; tales programas de emergencia están inevitablemente ubicados en áreas remotas de la periferia, segregando a los sectores urbanos más pobres del resto de la ciudad (Eckstein 1989; Raczynski; Razeto).

Finalmente, el fin de los subsidios para artículos de consumo popular y la desaparición de programas de protección social en un momento en que grandes cantidades de trabajadores antes amparados y nuevos contingentes en el mercado laboral están obligados a «nadar o ahogarse» en mercados desregulados, puede promover nuevas formas de inestabilidad social. Cuando no hay puestos de trabajo disponibles o son de tan mala calidad que mantienen en la pobreza permanente a quienes los ocupan, los trabajadores formales o los nuevos miembros de la fuerza laboral pueden recurrir a formas alternativas a la miseria, en un patrón que podemos catalogar como «empresarialismo forzoso». Es probable que surjan actividades económicas informales, pero también pueden aparecer otras formas menos convencionales de enfrentar la ausencia de oportunidades de trabajo. Desde esta perspectiva, actividades delictivas de diversa índole –incluyendo el narcotráfico, atracos y secuestros– pueden interpretarse como formas con las que los perpetradores buscan hacerse de los recursos materiales a los que no tienen acceso a través de los canales legales.

El clásico análisis de Robert Merton sobre los orígenes de la desviación social es singularmente apropiado para las condiciones que al parecer fomenta la aplicación del modelo neoliberal en la sociedad urbana de América Latina. Un aumento de las expectativas debido a una cultura de consumo fomentada por una publicidad dirigidas a las masas, y por la presencia visible en tiendas y calles de todo tipo de artículos importados codiciables, coinciden en un momento en que vastos sectores de la población carecen de los medios para man-

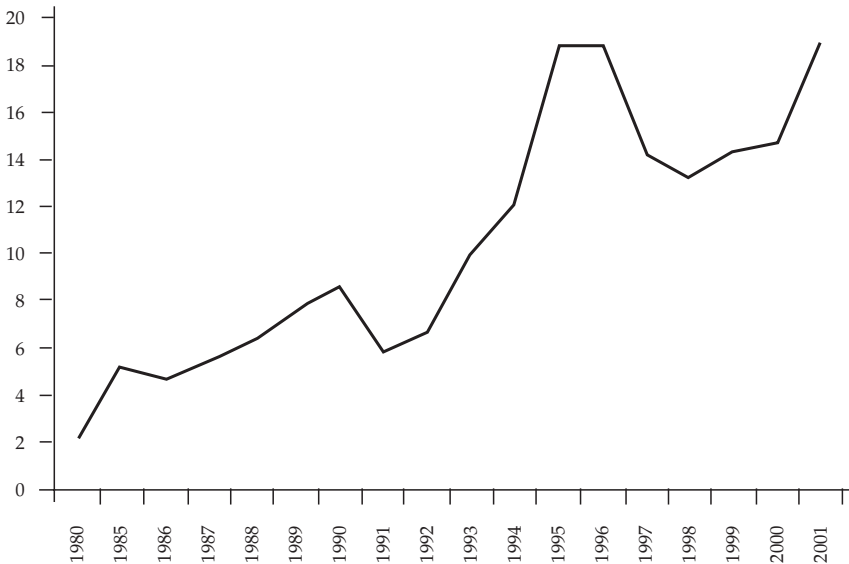
tenerse, mucho más para adquirir tales artículos en forma legítima. Los jóvenes, en particular, han sido los más afectados por las presiones del consumismo y de la privación relativa y, simultáneamente, por la ausencia de oportunidades de empleo adecuados para sobrevivir y reducir tales presiones (Grimson; Katzman et al.). Recurrir a medios no ortodoxos para escapar de la pobreza y obtener las nuevas metas culturalmente deseables es un resultado factible. Varias actividades delictivas ofrecen caminos para esta forma alternativa de «empresarialismo forzado».

Evolución de los mercados laborales

El «consenso de Washington» despertó expectativas en cuanto a que los mercados laborales responderían rápidamente al estímulo proporcionado por nuevas inversiones de capital, lo que llevaría a descensos sostenidos del desempleo y el subempleo. La realidad de las últimas décadas tiene poca semejanza con esas proyecciones. En un país tras otro, las tasas de desempleo abierto y de empleo informal han permanecido estancadas o han aumentado significativamente. Esas tendencias nacionales fueron muy evidentes en las principales ciudades, donde siguen habitando grandes proporciones de la población.

Gráfico 1

Buenos Aires: tasas de desempleo abierto (1980-2001) (%)



El cuadro 1 ofrece información pertinente sobre los seis países incluidos en nuestro estudio comparativo. Hay variaciones significativas entre ellos, aunque ninguno, con la excepción parcial de Chile (este punto se examinará más adelante), muestra signos visibles de mejora del mercado laboral. Los países del Río de la Plata han sido los más visiblemente afectados por descensos en el empleo formal protegido. En Argentina la tasa de desempleo abierto se duplicó en los años 90, y en Buenos Aires pasó del 3% en 1980 a más del 20% en 2001. En el gráfico 1 se muestra ese deterioro dramático de las condiciones del mercado laboral, cuya evolución en el tiempo coincidió exactamente con el periodo de aplicación estricta de las políticas neoliberales en la economía argentina. Como lo han señalado varios observadores, ningún otro país latinoamericano presenció una implementación tan fervorosa del modelo de mercados abiertos como éste durante la presidencia de Carlos Saúl Menem (Altimir/Beccaría; Grimson; Sunkel).

Durante el mismo periodo los trabajadores empleados también experimentaron un deterioro significativo de sus condiciones laborales. La clase trabajadora formal empleada en grandes empresas del área metropolitana de Buenos Aires disminuyó de cerca de la mitad de la población económicamente activa (PEA) en 1980, a menos de un tercio en 2001. Por otra parte, la clase trabajadora informal aumentó del 13% al 34% de la PEA en el mismo periodo, según la medición tradicional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y al 44% usando una medición más moderna basada en la falta de cobertura de seguridad social. Como resultado, el índice de vulnerabilidad laboral subió de un tercio a la mitad de la fuerza laboral metropolitana durante esas dos décadas. En el ámbito nacional, el proletariado informal alcanzó el 44% del total de la fuerza de trabajo argentina en 2001³.

Al otro lado del Río de la Plata las condiciones del mercado laboral no eran mucho mejores. Aunque en Uruguay se aplicaron las políticas neoliberales con un entusiasmo un tanto menor, los resultados en el mercado laboral fueron esencialmente los mismos: como en Argentina, hubo grandes disminuciones en la proporción de trabajadores empleados en la industria formal y en el sector público y un aumento concomitante del desempleo abierto. El gráfico 2

3. El Programa para América Latina de la OIT medía tradicionalmente el desempleo informal como la suma de los trabajadores por cuenta propia menos los profesionales y técnicos, los trabajadores domésticos no remunerados, los dueños y empleados de empresas de hasta cinco trabajadores, y los empleados domésticos (Klein/Tokman). La medición más moderna, usada comúnmente en el mundo desarrollado, se basa en el número de trabajadores contratados en forma temporal y sin protección de seguridad social, salud u otra cobertura legal por mandato (Portes/Haller).

Cuadro 1

Evolución de los mercados laborales en seis países latinoamericanos (en %)

Países y ciudades	Año ^a				
	1980	1990	1995	2000	2002-2003
Argentina (urbana)					
Desempleo	2,6	7,4	11,5	15,1	15,1
Trabajadores informales ^b	23,0	–	–	45,0	41,8
Buenos Aires (metrop.)					
Desempleo	2,6	12,1	15,4	20,1	16,0
Trabajadores informales (trad.) ^b	12,9	27,6	36,1	33,8	44,0
Trabajadores informales (modernos) ^c	–	41,5	39,7	43,6	47,5
Brasil (urbano)					
Desempleo	6,3	4,5	5,4	7,1	10,7
Trabajadores informales ^b	27,2	37,3	42,6	41,8	–
Río de Janeiro (metrop.)					
Desempleo	–	3,5	4,0	4,6	9,2 ^d
Trabajadores informales (trad.) ^b	–	31,7	36,4	39,3	–
Trabajadores informales (modernos) ^c	–	31,8	37,7	39,6	39,2
San Pablo (metrop.)					
Desempleo	–	5,5	5,2	7,5	14,1 ^d
Trabajadores informales (trad.) ^b	–	27,7	33,4	32,0	–
Trabajadores informales (modernos) ^c	–	23,1	37,4	37,5	40,8
Chile (urbano)					
Desempleo	10,4	8,7	6,0	10,1	10,6
Trabajadores informales ^b	27,1	39,2	38,8	37,2	35,6
Santiago					
Desempleo	–	7,3	5,4	9,2	9,8
Trabajadores informales (trad.) ^b	–	36,3	37,0	35,3	34,0
Trabajadores informales (modernos) ^c	–	30,8	31,3	32,3	33,9
México (urbano)					
Desempleo	4,5	2,7	5,5	2,2	3,3
Trabajadores informales ^b	35,8	35,1	38,2	35,4	44,1 ^e

muestra la evolución de la tasa de desempleo en el área metropolitana de Montevideo. Simultáneamente, la proporción de trabajadores por cuenta propia y de los ocupados en empleos precarios también aumentó, aunque no tan rápido como la tasa de desempleo. Como consecuencia de esas tendencias, en 2001 Uruguay –que anteriormente disfrutaba los niveles más altos de protección y el menor desempleo de América Latina– mostraba un índice de vulnerabilidad laboral de la mitad de su fuerza de trabajo: exactamente las mismas cifras que la vecina Argentina, país de mayores proporciones.

Cuadro 1 (continuación)

Países y ciudades	Año ^a				
	1980	1990	1995	2000	2002-2003
Ciudad de México					
Desempleo	–	5,3	9,6	3,5	3,7
Trabajadores informales (trad.) ^b	–	34,4	36,9	37,1	45,7 ^e
Trabajadores informales (modernos) ^c	–	44,7	57,4	50,6	50,0
Perú (urbano)					
Desempleo	10,9	–	7,0	7,4	7,9 ^f
Trabajadores informales ^b	40,5	–	59,7	60,3	61,5 ^f
Lima (metrop.)					
Desempleo	7,1	5,9	7,0	7,8	10,3
Trabajadores informales (trad.) ^b	49,7	48,8	53,1	57,1	53,1 ^f
Trabajadores informales (modernos) ^c	54,9	55,2	53,8	61,3	–
Uruguay (urbano)					
Desempleo	7,4	8,5	10,3	13,6	17,0
Trabajadores informales ^c	23,1	33,0	35,1	34,7	–
Montevideo (metrop.)					
Desempleo	10,7	9,3	10,8	13,9	17,0
Trabajadores informales (trad.) ^b	23,1	30,3	30,5	30,7	–
Trabajadores informales (modernos) ^c	–	30,6	28,9	27,9	–

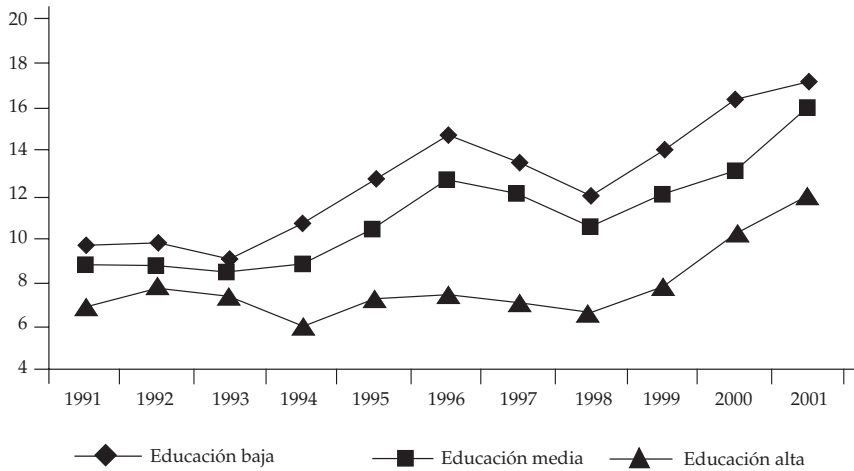
a) El año exacto puede variar según la fecha del censo nacional o la encuesta de hogares; b) definiciones OIT tradicionales basadas en la suma de los trabajadores por cuenta propia menos los profesionales y técnicos, dueños y empleados de empresas con menos de cinco trabajadores, y empleados domésticos; c) trabajadores sin cobertura de seguridad social y/u otra protección obligatoria por ley; d) nuevas series de estimados de desempleo para 2001; e) esta es una sobreestimación que incluye a todos los trabajadores (empleados, trabajadores por cuenta propia y no remunerados) en empresas con uno a cinco trabajadores; f) 2001.

Fuentes: Desempleo urbano nacional: Cepal: *Panorama social de América Latina 2002-2003*, cuadro 13. Estimados del desempleo urbano para 1980: Cepal: *Panorama social de América Latina 1994*, cuadro 1. Estimados del empleo urbano informal para 1980: Wilkie/Perkal, p. 23, cuadro 1.309. Todos los demás cálculos fueron compilados por el personal del proyecto de la Universidad de Texas o provienen de los informes del Princeton-Texas Latin American Urbanization Project in the Late Twentieth Century (<http://cmd.princeton.edu>), basados en encuestas nacionales y de hogares y cifras censales.

A Chile se le cita comúnmente como *la* historia exitosa del experimento neoliberal y, desde la perspectiva del mercado laboral, hay ciertas evidencias que respaldan ese alegato. Como se muestra en el cuadro 1, a mediados de los años 90 el desempleo abierto descendió al 5,4% de la fuerza laboral de Santiago y al 6% en el ámbito nacional. Sin embargo, la cifra sube de nuevo para acercarse al 10% en 2001. La forma tradicional de medir el sector informal –como la suma de trabajadores domésticos no remunerados, trabajadores por cuenta propia no calificados, empleados domésticos y trabajadores de empresas muy pequeñas–

Gráfico 2

**Montevideo metropolitano: evolución de las tasas de desempleo (%)
según niveles de educación (1991-2001)**



Fuente: Kaztman et al., con base en encuestas anuales de hogares.

evolucionó positivamente, mostrando disminuciones pequeñas pero sostenidas en Santiago y en el país como un todo. Sin embargo, si se aplica la definición más moderna de sector informal –trabajadores no amparados por regulaciones y beneficios de ley–, se obtienen resultados opuestos (Portes/Haller) .

El cuadro 1 indica que durante los años 90 hubo un aumento sostenido en la proporción de trabajadores no amparados por leyes laborales y seguridad social, tanto en la capital como en el ámbito nacional. Este incremento puede atribuirse al creciente número de trabajadores que laboran en *empresas grandes* pero sin seguridad social. Así, mientras la economía chilena logró crear suficientes empleos para evitar el nivel récord de desempleo de sus vecinos, muchos de esos puestos de trabajo fueron de poca calidad –sin protección contra despido arbitrario o sin servicios sociales– (Wormald et al.). Esa tendencia refleja la política de «flexibilización laboral» introducida como parte del modelo neoliberal. Como lo señalara el sociólogo chileno Álvaro Díaz en el apogeo de este experimento:

Las instituciones laborales chilenas no protegen a los trabajadores –especialmente a las mujeres, a los jóvenes y las personas de edad– contra las recesiones, las racionalizaciones y las reorganizaciones productivas. No garantizan los derechos laborales contra prácticas autoritarias, que son la norma en muchas empresas chilenas y que han ocasionado un aumento de la intensidad del trabajo así como de la tasa de accidentes laborales. Solo una minoría de la fuerza de trabajo ha obtenido acceso a colocaciones estables y bien remuneradas (1996, p. 25).

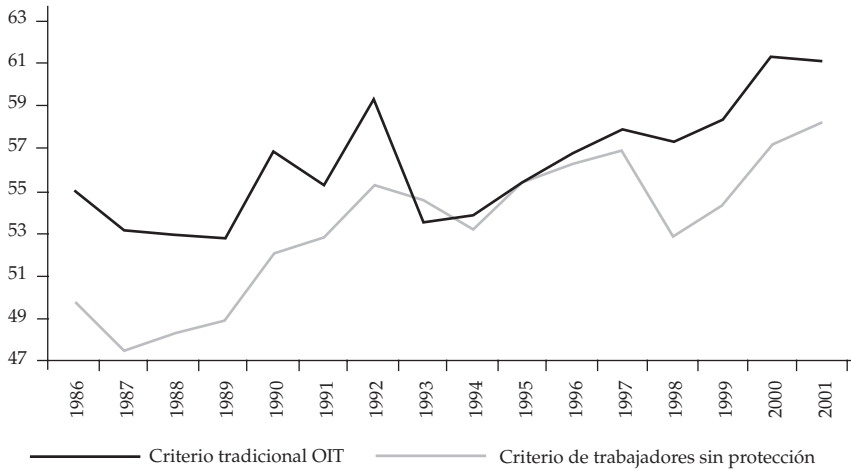
En el Perú, el modelo de desarrollo de libre mercado se aplicó con vigor durante la presidencia de Alberto Fujimori, a semejanza del caso argentino (Méndez et al.; Saavedra/Nakasone). Sin embargo, los resultados fueron distintos, reflejando diferencias en el contexto nacional y en los niveles de desarrollo. Mientras en las naciones más desarrolladas del Río de la Plata la aplicación del nuevo modelo llevó a niveles récord de desempleo, en el Perú la tasa de desempleo, aunque en aumento, no superó los niveles de los años 80. En su lugar, los efectos se sintieron en forma de precarización del empleo y una disminución de la proporción de trabajadores formales a un mero tercio de la PEA. En Lima Metropolitana, el sector informal, que medido por cualquier estándar absorbía ya la mitad de la fuerza laboral en 1986, había crecido aproximadamente al 60% para fines de los años 90. Como en todas partes, los trabajadores peruanos no vieron por ningún lado los presuntos beneficios que «se filtrarían» hasta ellos como consecuencia del nuevo modelo. En el gráfico 3 se muestra la evolución del empleo informal en la ciudad.

Las cifras restantes en el cuadro 2 corresponden a las dos economías regionales más grandes. En Brasil una aplicación más cautelosa y menos ortodoxa de las políticas neoliberales en los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso estuvo asociada con una evolución menos dramática de los mercados laborales. El desempleo y el empleo informal aumentaron en el ámbito nacional y en las dos áreas metropolitanas más grandes; sin embargo, la tendencia no fue tan consistente ni tan drástica como en Argentina. Desde la perspectiva del mercado laboral, los años 90 fueron una década de estancamiento con poco progreso económico y un lento deterioro de las condiciones del empleo (Valladares/Preteceille).



Gráfico 3

Lima Metropolitana: evolución del empleo informal (1986-2001)
(%)



Fuente: Saavedra/Nakasone, con base en encuestas de hogares.

En México el nuevo modelo orientado a la exportación tomó la forma de la entrada del país al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan). La creciente utilización de México como una plataforma industrial para el enorme mercado estadounidense ocasionó una demanda laboral significativa en el sector de las maquiladoras en ciudades fronterizas como Tijuana y Juárez y en otras partes (Ariza). Esa demanda parecía haber neutralizado parcialmente la pérdida de puestos de trabajo en las industrias ISI en bancarrota (Pozas). Aunque al igual que en otras partes de la región hubo una disminución sostenida del empleo industrial después de la aplicación de las políticas de apertura de los mercados, la tendencia se revirtió en los años 90, conduciendo a un nivel de empleo industrial similar al de dos décadas antes.

El desempleo y el empleo informal siguieron un patrón errático. En el caso del segundo, hay una brecha notable entre el empleo informal medido tradicionalmente o con mediciones modernas que incorporan a los trabajadores desprotegidos. En 2000 el primer indicador daba un estimado del 37,1% de la PEA nacional, mientras el segundo subía al 50,6% (v. cuadro 1). Por lo tanto, aun en México, y a pesar de la demanda de mano de obra generada por las industrias base de exportación, los resultados del nuevo modelo de desarrollo no fueron

impresionantes. El crecimiento económico, cualquiera que haya sido, no se tradujo en un aumento rápido del empleo formal. Al igual que en el resto de la región, los indicadores laborales permanecieron estancados o descendieron. Para fines de los años 90, la mitad de los trabajadores mexicanos seguía sobreviviendo en formas precarias de empleo en los márgenes de la economía formal.

Pobreza y desigualdad

El deterioro de las condiciones del mercado laboral no ha sido uniforme. Más bien, en varios países el desempleo creciente y la informalización han estado acompañados de una desigualdad económica constante o creciente, donde una cantidad de individuos y familias han caído en la pobreza mientras una minoría ha visto un incremento de su bienestar como beneficiaria del nuevo modelo. Como lo demostrara Karl Polanyi tiempo atrás (1957; 1992), inherentemente los mercados libres son máquinas para la creación y reproducción de la desigualdad. La riqueza que ellos crean tiende a fluir hacia arriba, exacerbando las diferencias de clase preexistentes, a menos que se los controle con una regulación deliberada.

Un análisis reciente de la evolución de las estructuras de clase latinoamericanas mostró que las clases dominantes –definidas como patronos, administradores y ejecutivos de empresas grandes y medianas y profesionales elite– constituyen aproximadamente un décimo de la PEA regional, y en muchos países una proporción aún menor (Portes/Hoffman). Este decil privilegiado, recibió ingresos equivalentes a 14 veces la línea promedio de pobreza en América Latina a comienzos de los años 90; en contraste, el proletariado informal, que abarca aproximadamente el 40% de la PEA, tuvo ingresos equivalentes al doble de la línea de pobreza o alrededor de la mitad de la cantidad necesaria para sacarlos de la pobreza (Cepal)⁴.

Las diferencias existentes, que hacen de América Latina la región con mayor desigualdad en el mundo, tendieron a exacerbarse durante la década de implementación del modelo neoliberal en el área. En el cuadro 2 se presentan las cifras relevantes basadas en indicadores estándar de pobreza y desigualdad más la definición de clases sociales del extremo superior (*top*) e inferior (*bottom*) presentada en Portes/Hoffman.

4. El índice representa la suma del desempleo abierto, los trabajadores por cuenta propia no calificados y los trabajadores asalariados no amparados por leyes laborales (Cerrutti).

Cuadro 2

Evolución de los indicadores de pobreza y desigualdad en seis países latinoamericanos (en %)

Países y ciudades	Año ^a				
	1980	1990	1995	2000	2002-2003
Argentina (urbana)					
Índice Gini ^b	.403	.470	.505	.510	.52
Población pobre ^b	–	–	–	35,9	54,7
Participación en el ingreso del decil superior ^b	29,8	34,8	35,8	37,0	42,1
Buenos Aires (metrop.)					
Índice Gini ^b	.411	.437	.446	.500	.54
Población pobre ^b	5,0	33,7	24,8	28,9	51,7
Participaciones salariales (razón salario/empleo) ^c : clases dominantes ^d	–	12,9 (2,3)	16,1 (2,7)	16,9 (2,7)	15,8 (2,9)
proletariado informal ^e	–	30,3 (0,6)	25,6 (0,6)	25,8 (0,7)	27,7 (0,6)
Brasil (urbano)					
Índice Gini ^b	.590	.570	.530	.640	.64
Población pobre ^b	39,0	48,0	35,8	37,5	–
Participación en el ingreso del decil superior ^b	39,5	43,9	46,0	47,1	–
Río de Janeiro (metrop.)					
Índice Gini ^b	–	.570	.540	.600	–
Población pobre ^b	–	–	–	–	–
Participaciones salariales (razón salario/empleo) ^c : clases dominantes ^d	–	19,2 (3,4)	20,2 (3,1)	21,8 (3,2)	–
proletariado informal ^e	–	16,8 (0,5)	15,9 (0,5)	20,3 (0,6)	–
San Pablo (metrop.)					
Índice Gini ^b	–	.510	.540	.550	–
Población pobre ^b	–	37,1	56,6	55,8	–
Participaciones salariales (razón salario/empleo) ^c : clases dominantes ^d	–	20,9 (3,3)	20,7 (2,8)	26,5 (3,3)	–
proletariado informal ^e	–	11,9 (0,4)	19,2 (0,5)	17,5 (0,5)	–
Chile (urbano)					
Índice Gini ^b	.560	.570	.570	.580	–
Población pobre ^b	45,1	38,6	27,5	20,6	–
Participación en el ingreso del decil superior ^b	56,2	40,7	40,2	40,3	–
Santiago (metrop.)					
Índice Gini ^b	–	.560	.560	.580	–

Cuadro 2 (continuación)

Países y ciudades	Año ^a				
	1980	1990	1995	2000	2002-2003
Población pobre ^b	33,8	28,5	17,8	12,7	–
Participaciones salariales (razón salario/empleo) ^c :					
clases dominantes ^d	–	31,8 (3,7)	31,3 (3,4)	32,9 (3,5)	–
proletariado informal ^e	–	17,0 (0,6)	14,5 (0,6)	12,9 (0,5)	–
México (urbano)					
Índice Gini ^b	–	.470	.490	.470	–
Población pobre ^b	28,0	47,7	52,9	41,1	39,4
Participación en el ingreso del decil superior ^b	25,8	36,6	35,6	36,4	33,2
Ciudad de México (metrop.)					
Índice Gini ^b	–	.480	.500	.500	–
Población pobre ^b	–	–	–	–	–
Participaciones salariales (razón salario/empleo) ^c :					
clases dominantes ^d	–	19,6 (3,0)	22,3 (2,7)	21,5 (2,9)	–
proletariado informal ^e	–	29,6 (0,7)	32,0 (0,6)	28,1 (0,6)	–
Perú (urbano)					
Índice Gini ^b	–	.390	.332	.370	–
Población pobre ^b	46,0	50,2	45,8	47,7	54,8
Participación en el ingreso del decil superior ^b	–	–	33,3	36,5	–
Lima (metrop.)					
Índice Gini ^b	.429	.414	.386	.403	–
Población pobre ^b	–	47,8	35,5	45,2	–
Participaciones salariales (razón salario/empleo) ^c :					
clases dominantes ^d	–	–	19,8 (2,9)	29,1 (4,0)	–
proletariado informal ^e	–	–	31,8 (0,6)	33,9 (0,6)	–
Uruguay (urbano)					
Índice Gini ^b	.379	.414	.425	.442	–
Población pobre ^b	–	28,3	21,7	22,8	–
Participación en el ingreso del decil superior ^b	–	31,2	25,8	27,0	27,3
Montevideo (metrop.)					
Índice Gini ^b	–	.400	.400	.430	–
Población pobre ^b	–	28,6	21,3	23,9	–
Participaciones salariales (razón salario/empleo) ^c :					
clases dominantes ^d	–	21,7 (2,7)	24,3 (2,5)	27,3 (2,7)	–
proletariado informal ^e	–	20,4 (0,7)	16,9 (0,6)	16,7 (0,6)	–

— Cuadro 2 (continuación) —

a) El año exacto puede variar según la fecha del censo nacional o la encuesta de hogares. El primer año disponible en la década de los 80 es 1980, la estadística semestral disponible es de 1995, y el último año disponible es 2003; b) hogar/ingreso per cápita; c) razones salario/empleo; d) suma de los dueños y empleados de empresas con más de cinco trabajadores; e) suma de trabajadores por cuenta propia menos profesionales y técnicos, trabajadores domésticos no remunerados, empleados domésticos y todos los demás trabajadores sin contrato y/o sin seguridad social.

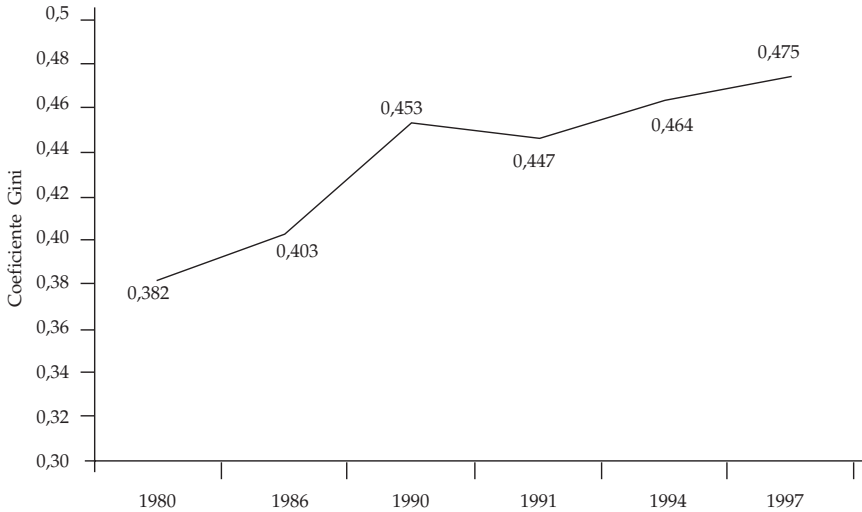
Fuentes: Nivel nacional de pobreza y estadísticas de concentración del ingreso, con excepción de Uruguay: Cepal: *Panorama social de América Latina 2002-2003*, cuadros 1.4, 1.6, 1.7. Todos los demás cálculos fueron compilados por el personal del proyecto de la Universidad de Texas o provienen de los informes del Princeton-Texas Latin American Urbanization Project in the Late Twentieth Century (<http://cmd.princeton.edu>), basados en encuestas nacionales y de hogares y de cifras censales.

En Argentina, la participación en el ingreso del decil superior aumentó en casi el 10% entre 1980 y 2000: tan solo los ingresos de los patronos pasaron de 19 veces la línea nacional de pobreza en 1980 a 24 veces en 1997. Los ingresos de los trabajadores informales disminuyeron sustancialmente en el mismo periodo. Durante los años 90 la participación en los salarios/empleo de las clases «dominantes» aumentó de 2,3 a 2,7, mientras la del proletariado informal permaneció estancada. El porcentaje de habitantes viviendo en situación de pobreza, que en 1980 correspondía a 5%, había aumentado a 38% de la población metropolitana para 2002. Como resultado, el país pasó de ser uno de los más igualitarios de la región, a evocar la tradicional desigualdad económica de sus vecinos. Según Óscar Altimir, para 1996 el índice Gini nacional había superado el umbral de .50. El gráfico 4 muestra esta evolución en la ciudad capital y sus alrededores.

El vecino Uruguay experimentó una evolución similar, aunque menos drástica. En el país como un todo la desigualdad creció, llegando el índice Gini a .44 en 2000. En Montevideo las clases dominantes conservaron su participación desproporcionada en los salarios durante toda la década de los 90 a pesar de que estaban en aumento, mientras que la disminución del proletariado informal no le trajo a este segmento ningún incremento relativo de sus salarios. En todo el país el panorama era de estancamiento, con los ingresos del quintil inferior y de los trabajadores informales mostrando apenas cierto movimiento durante la década⁵. Aunque menos dramática que la situación al otro lado del Río de la Plata, la sociedad tradicionalmente igualitaria del Uruguay no hizo nin-

5. La línea de pobreza se calcula sobre la base del costo de la canasta de bienes y servicios para el individuo promedio. Considerando que en América Latina la familia de clase trabajadora promedio tiene más de cuatro miembros, un ingreso menor al equivalente de cuatro «líneas de pobreza» para el principal sostén de la familia resulta insuficiente para sacarlos de la pobreza (Eclac; Klein/Tokman).

Gráfico 4

Buenos Aires Metropolitano: desigualdad en el ingreso familiar

Fuentes: Altimir/Beccaría; Cerrutti.

gún avance en esa dirección, experimentando en cambio una contramarcha hacia una mayor desigualdad de clases.

Chile es el país que registró los mejores resultados en términos de reducción sostenida de la pobreza en las dos últimas décadas. Como lo muestra el cuadro 2, la proporción de personas viviendo en pobreza disminuyó más de la mitad entre 1980 y 2000: del 45% al 21%. Reducciones similares se registraron tanto en la población pobre como entre los indigentes del área metropolitana de Santiago. Los trabajadores informales, especialmente los que laboran por cuenta propia, vieron un aumento significativo de sus ingresos promedio, en consonancia con la metáfora económica de «una marea que saca a flote todos los botes» (Balassa/Bueno). El aumento fue lo suficientemente grande para sacar de la pobreza al trabajador promedio. Sin embargo, todo esto ocurrió en un momento en que la participación en los salarios de las clases dominantes de la ciudad capital permanecía desproporcionadamente alta, manteniendo el índice Gini en cerca de .60, atrás únicamente de Brasil en lo que hace a la región. Claramente, la marea económica hizo «flotar» algunos botes más arriba que a otros. De esas cifras concluimos que la población chilena no disfrutó los beneficios del crecimiento económico en forma de ingresos más altos, en términos de una distribución más justa de la torta económica o (como se vio anteriormente) de

***En la mayoría
de los países,
el proletariado
informal
constituye
la clase
más numerosa
de la población***

puestos de trabajo de mejor calidad. Los pobres no se empobrecieron más, pero tuvieron que aceptar condiciones laborales precarias y con frecuencia duras en una época en que los ingresos y estilos de vida de las personas acomodadas mejoraban significativamente.

En el Perú la situación general era de estancamiento relativo. El coeficiente Gini apenas cambió durante la última década, mientras la población pobre urbana aumentó algunos puntos porcentuales entre 1980 y 2001, cuando según nuevas mediciones se convirtió en la mayoría de la población. La tendencia se observa más claramente en Lima Metropolitana, donde un proletariado informal creciente apenas aumentó su participación en los salarios, logrando a duras penas mantener invariable su razón empleo/salario. En contraste, las clases dominantes agrupadas en «el decil privilegiado» incrementaron su participación en la masa salarial total en un notable 10%, mientras su razón empleo/salario aumentaba a cuatro, la más alta entre las seis ciudades de nuestro estudio.

En los dos países más grandes, Brasil y México, la evidencia apunta también a una consolidación de la posición económica de las clases dominantes, un estancamiento en los ingresos promedio de los trabajadores informales y, por consiguiente, un aumento en los índices de desigualdad económica. En Brasil, fácilmente el país de la región con mayor desigualdad, el índice Gini nacional subió lentamente durante la última década, mientras en el área metropolitana de Río de Janeiro subió de .57 a .60, y en San Pablo aumentó 4 puntos para llegar a .55. El proletariado informal en ambas ciudades aumentó su participación en el salario absoluto, pero esto se debió al creciente número de personas en puestos de trabajo precarios y desprotegidos, como se vio anteriormente; de ese modo, para esta clase la razón empleo/salario permaneció estancada. Lo mismo ocurrió en las clases dominantes de las dos ciudades, pero en el contexto nacional el decil superior aumentó su participación en los ingresos en casi el 10%, reforzando un patrón de desigualdad extrema.

En Ciudad de México, el índice Gini también se movió ligeramente hacia arriba en tándem con un incremento en la participación en los ingresos en el decil superior, aunque hay una declinación en la población popular urbana clasificada como pobre y en la participación en los ingresos del decil inferior. Como en las metrópolis brasileñas, la participación salarial del proletariado informal permaneció estancada y su razón empleo/salario siguió siendo apenas una fracción de la de las clases dominantes. En ambos casos, la apropiación de salarios

por parte de estas clases correspondió a alrededor de tres veces su número, mientras que para los trabajadores fue de alrededor de la mitad.

En conclusión, las cifras de la década en que se aplicaron más consistentemente las políticas neoliberales no indican que éstas condujeran a aumentos uniformes de la pobreza. Ocurrió lo opuesto, al menos en algunos países. Lo que sí aumentó en forma uniforme fue la desigualdad. Ya sea que la marea económica sacara a flote todos los botes, como en Chile, o que hundiera a todos, como en el Río de la Plata, los grupos en el tope de la estructura de clases lograron conservar o aumentar sus posiciones de privilegio, mientras que aquellos en el fondo vieron cómo su participación relativa se mantenía estancada o declinaba.

Los indicadores nacionales de la desigualdad se movieron hacia arriba en todas partes, una situación agravada mayormente en las ciudades más grandes. Conforme a la predicción de Polanyi, los mercados libres ciertamente crearon riqueza en algunos países, pero la apropiación fue muy desigual, y en otros, ejemplificados por Argentina y Uruguay, ni siquiera cumplieron su tarea de fomento del desarrollo, conduciendo a una desigualdad creciente y pobreza generalizada.

Resumen y conclusiones

Los mercados laborales urbanos también han acusado el fuerte impacto de la disminución del empleo industrial formal a causa de la desaparición de las viejas industrias ISI y la contracción del empleo público. En muchos casos el esperado efecto de filtración de las inversiones de capital



en industrias privatizadas y nuevas industrias de exportación no logró compensar esas pérdidas. El resultado fue un aumento significativo del desempleo abierto en algunos países, el estancamiento o aumento del empleo informal en otros, y ambas tendencias simultáneamente en los más afectados por la crisis. En Chile, el desempleo disminuyó en forma significativa, solo para repuntar en los últimos años. El desempleo informal también bajó, de acuerdo con las mediciones tradicionales. Sin embargo, cuando se aplica un indicador más moderno, basado en la ausencia de protección de seguridad social, la tendencia se invierte. Esto se debe a un aumento del empleo precario en empresas medianas y grandes, que refleja la poca calidad de los puestos de trabajo industriales y de servicios creados bajo el nuevo modelo.

La evolución de la pobreza y la desigualdad sigue una tendencia paralela. La pobreza no aumentó en todas partes. Mientras en Argentina creció significativamente, en el vecino Chile disminuyó en forma constante durante los años 90. La tendencia común fue la persistencia de aumentos en los niveles de desigualdad económica impulsados por la apropiación de mayores proporciones de los ingresos por parte de las clases dominantes, y el estancamiento o al menos el lento crecimiento de la tajada de la torta económica dirigida a las clases trabajadoras. En la mayoría de los países, el proletariado informal constituye la clase más numerosa de la población, excediendo por varios múltiplos el tamaño combinado de las clases dominantes. El proletariado informal sobrellevó el mayor peso del ajuste económico, tanto a través de su crecimiento numérico debido a la contracción del sector formal, como con el estancamiento o disminución de los salarios reales promedio, que en la mayoría de los casos no lograron sacar de la pobreza a las familias de la clase trabajadora.

Coincidiendo con el inicio de un nuevo siglo, una serie de países comenzó a apartarse de la ortodoxia neoliberal, buscando una senda al desarrollo nacional más humana y menos destructiva desde el punto de vista social. El neoliberalismo en sí y asociado con términos como «consenso de Washington» ha adquirido una connotación cada vez más negativa como símbolo de políticas socialmente insensibles y causantes de desigualdad. Los gobiernos de la América Latina posneoliberal no han abandonado los mercados, pero están buscando formas de darle al Estado un papel más activo tanto en la promoción de empresas nacionales viables como en la protección de los sectores más vulnerables de la población. Argentina bajo el gobierno de Néstor Kirchner y Chile con Ricardo Lagos son dos casos ilustrativos, como puede serlo Brasil con Luiz Inácio Lula da Silva, un presidente electo explícitamente para detener las peores consecuencias de las políticas neoliberales.

Si es inminente una nueva y corregida aproximación neokeynesiana a la política económica y si esto puede suceder pese a la todavía vigorosa oposición del Departamento del Tesoro estadounidense y del Fondo Monetario Internacional, son preguntas abiertas. Lo que sí parece claro es que los logros de las políticas promovidas por esos poderosos actores, tales como controlar la inflación, promover las inversiones y crear nuevas industrias exportadoras, se han alcanzado a un costo social que los gobiernos y sociedades por igual parecen cada vez más reacios a pagar. Sean cuales sean las nuevas políticas y modelos que evolucionen de la presente situación, es preciso que aborden ante todo esas realidades sociales. Ninguna medida de política tendrá éxito contra la actual ola delictiva y la degradación de la calidad de la vida urbana si no hay un tratamiento de las causas estructurales subyacentes.

Bibliografía

- Altimir, Óscar y Luis Beccaría: «El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina» en *Desarrollo Económico* N° 40, 2001, pp. 589-618.
- Ariza, Marina: «La urbanización en México en el último cuarto del siglo xx», reporte final para el proyecto «Urbanización en América Latina a finales del siglo xx», conferencia final, Montevideo, agosto de 2003.
- Balassa, Bela y Gerardo M. Bueno: *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1986.
- Cerrutti, Marcela: «Report on Argentina», final report for the project Latin American Urbanization in the Late Twentieth Century, delivered at the final project conference, Montevideo, agosto de 2003.
- Díaz, Álvaro: «Restructuring and the New Working Classes in Chile: Trends in Waged Employment, Informality, and Poverty, 1973-1990», Working Paper N° DP47, United Nations Research Institute for Social Development, 10/1993.
- Díaz, Álvaro: «Chile: ¿hacia el pos-neoliberalismo?», paper presented at the Conference on Responses of Civil Society to Neo-Liberal Adjustment. Department of Sociology, University of Texas, Austin, abril de 1996.
- Eckstein, Susan: *For We Are Sold, I and My People: Women and Industry in Mexico's Frontier*, SUNY Press, Albany, NY, 1983.
- Eckstein, Susan: «Power and Popular Protest in Latin America» en Susan Eckstein (ed.): *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, University of California Press, Berkeley, 1989.
- Eclac: *Social Panorama of Latin America, 1999-2000. Annual Report*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile, 2000.
- Fernández-Kelly, M. Patricia: *For We Are Sold, I and My People: Women and Industry in Mexico's Frontier*, SUNY Press, Albany, 1983.
- Filgueira, Carlos: «Estado y sociedad civil: políticas de ajuste estructural y estabilización en América Latina», paper presented at the Conference on Responses by Civil Society to Neoliberal Adjustment, University of Texas, Austin, abril de 1996.
- Galbraith, James K.: «A Perfect Crime: Global Inequality» en *Daedalus* N° 131, invierno de 2000, pp. 11-25.
- Garza, Gustavo: «Tendencias de las desigualdades urbanas y regionales en México, 1970-1996» en *Estudios Demográficos y Urbanos* N° 15, 2000, pp. 489-532.
- Grimson, Alejandro: «La vida organizacional de zonas populares de Buenos Aires», final report for the project Latin American Urbanization in the Late Twentieth Century, delivered at the final project conference, Montevideo, agosto de 2003.

- Kaztman, Rubén, Gabriel Corbo, Fernando Filgueira, Magdalena Furtado, Denise Gelber, Alejandro Retamoso y Federico Rodríguez: «La ciudad fragmentada: mercado, territorio y marginalidad en Montevideo», final report for the project Latin American Urbanization in the Late Twentieth Century, delivered at the final project conference, Montevideo, agosto de 2003.
- Klein, Emilio y Víctor E. Tokman: «Sector informal: una forma de utilizar el trabajo como consecuencia de la manera de producir y no viceversa» en *Estudios Sociológicos* 6:16, 1-4/1988, pp. 205-212.
- Kowarick, Lucio y Ana M. Campos: «Os Percursos da Desigualdade» en L.K.R. Rolnick, y N. Somek (eds.): *São Paulo: Crise e Mudança*, Prefeitura de São Paulo, San Pablo, 1990, pp. 49-68.
- Méndez, Christian, Helbert Gutiérrez, José Loayza: «Grandes tendencias económicas del Perú y la ciudad de Lima», Centro Alternativa, Lima, report prepared for presentation at the Seminar on Latin American Urbanization in the Late Twentieth Century, Institute for Social and Economic Development (IDES), Buenos Aires, febrero de 2003.
- Polanyi, Karl: *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston, 1957.
- Polanyi, Karl: «The Economy as Instituted Process» en M. Granovetter y R. Swedberg (eds.): *The Sociology of Economic Life*, Westview Press, Boulder, CO, 1992, pp. 29-51.
- Portes, Alejandro: «Neoliberalism and the Sociology of Development: Emerging Trends and Unanticipated Facts» en *Population and Development Review* N° 23, junio de 1997, pp. 229-259.
- Portes, Alejandro y Kelly Hoffman: «Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era» en *Latin American Research Review* 38:1, 2003.
- Portes, Alejandro y William Haller: «The Informal Economy» en Neil Smelser y Richard Swedberg: *Handbook of Economic Sociology*, 2ª ed., Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2005, a publicarse.
- Pozas, María de los Ángeles: *Estrategia de la gran empresa mexicana en la década de los noventa*, El Colegio de México, México, D.F., 2002.
- Raczynski, Dagmar: «Estrategias de sobrevivencia en sectores populares urbanos» en R. Urzua y P. Donner (eds.): *La opinión preferencial por los pobres*, Cisoc / Bellarmino, Santiago, 1987, pp. 127-173.
- Razeto, Luis: *Las organizaciones populares. Más allá de la subsistencia*, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile, 1985.
- Saavedra, Jaime y Eduardo Nakasone: «Una nota sobre la informalidad y el autoempleo en Lima Metropolitana, 1985-2000», Grupo de Análisis para el Desarrollo, Centro Alternativa, Lima, 2003.
- Sabatini, Francisco: «Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial» en *Revista Eure* N° 26, 2000, pp. 49-80.
- Salinas, Viviana y Guillermo Wormald: «Informalidad en Chile durante la década de los años 90», paper presented at the Conference on Latin American Urbanization in the Late Twentieth Century, Institute for Social and Economic Development (IDES), Buenos Aires, febrero de 2003.
- Sunkel, Osvaldo: «The Unbearable Lightness of Neoliberalism», paper presented at the Conference on Latin American Sociology, University of Florida, Gainesville, abril de 2001.
- Valladares, Licia y Edmond Preteceille: «Sistema Urbano, Mercado de Trabalho e Violencia no Brasil e no Rio», final report for the project Latin American Urbanization in the Late Twentieth Century, delivered at the final project conference, Montevideo, agosto de 2003.
- Wilkie, James y Adam Perkal: *Statistical Abstract of Latin America* vol. 23, Latin American Center Publications, UCLA, Los Ángeles, 1984.
- Williamson, Oliver: «Transaction Cost Economics and Organization Theory» en N.J. Smelser y R. Swedberg (eds.): *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press / Russell Sage Foundation, Princeton, NJ, 1994, pp. 77-107.
- Wilson, William J.: *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, University of Chicago Press, Chicago, 1987.
- Wormald, Guillermo, Francisco Sabatini, Lucía Dammert, Viviana Salinas y Yasna Contreras: «El impacto del nuevo modelo de orientación neoliberal sobre las oportunidades de integración social del ámbito urbano: Chile 1980-2000», reporte final para el proyecto «Urbanización en América Latina a finales del siglo xx», conferencia final, Montevideo, agosto de 2003.

El continente invertido

Desigualdades en América Latina

América Latina es la región que registra las mayores desigualdades en la distribución de recursos. Este documento define un conjunto de elementos que caracterizan a las estructuras sociales de ese continente, sugiere algunas líneas de análisis y respalda la incorporación de los estudios regionales a una discusión más amplia sobre la estratificación. Se propone una revisión de la situación del continente como un todo, incluyendo una breve discusión sobre la relación entre pobreza y desigualdad. Seguidamente, se aborda el tema de las clases y se concluye con la identificación de tres factores críticos para explicar la desigualdad en América Latina: su ubicación dentro del sistema económico mundial, el colonialismo interno con perpetuación de las categorías raciales y el subdesarrollo de las estructuras estatales.

Kelly Hoffman
Miguel Angel Centeno

El estudio de la injusticia está en el centro de la imaginación sociológica. Las interrogaciones clásicas de la disciplina giran alrededor de la distribución del poder y de los recursos: quién obtiene qué, y por qué, siguen siendo las

Kelly Hoffman: profesor del Departamento de Sociología, Universidad de Princeton, New Jersey; @: <khoffman@princeton.edu>.

Miguel Angel Centeno: profesor del Departamento de Sociología, Universidad de Princeton, New Jersey; @: <cenmiga@princeton.edu>.

Palabras clave: desigualdad, clase, estructura social, América Latina.

preguntas fundamentales que debemos formular. Y en ningún lugar las respuestas son más sorprendentes que en América Latina, a la que llamamos «el continente invertido», no solo por su contorno semejante a una pirámide invertida, sino porque la asignación de bienes, servicios y oportunidades básicas se encuentra igualmente desequilibrada.

Una región que supera los 500 millones de habitantes y con más de 20 países de diversas combinaciones raciales e historias económicas, modelos y proyectos divergentes, escapa a las generalizaciones fáciles. Sin embargo, la literatura brinda suficiente evidencia como para hablar de una experiencia común, y estos rasgos compartidos deben ser incluidos en cualquier discusión sobre la estratificación en América Latina.

Tabla 1

El clásico triunvirato de derechos de T.H. Marshall

	Civiles	Políticos	Sociales
Género	Derechos de propiedad restringidos durante el siglo XIX. Protección contra la violencia familiar todavía mínima.	Sufragio universal para 1960.	La feminización de la tendencia de la pobreza no es clara, pero las mujeres aún enfrentan brechas educativas y de ingresos.
Raza	Los países andinos tienen leyes discriminadoras hasta bien entrado el siglo XX. Los pueblos indígenas sufren mayor segregación formal que los negros.	Movimientos indígenas en los Andes en los años 80. Movimientos de derechos civiles de los negros todavía subdesarrollados.	Institucionalización informal de estatus por casta. Pocas políticas de acción afirmativa. Claro efecto negativo en el estatus socioeconómico.
Clase	Derechos de organización del trabajo restringidos, pero establecimiento de sindicatos en el siglo XX.	Respuestas populistas más que de izquierda. Partidos socialistas débiles, excepto en Chile. Sufragio bastante efectivo en el Cono Sur y en los Andes septentrionales; más limitado en otras partes.	En el Cono Sur, cierto éxito en la creación del Estado de Bienestar, debilitado recientemente. Cuba aún es un caso atípico.
Globales	Cierta presión creciente en relación con derechos humanos.	Al menos una semblanza de democracia impuesta.	El neoliberalismo ha aumentado la desigualdad y debilitado el Estado de Bienestar.

Este análisis comienza, sin embargo, con algunas limitaciones explícitas. Una discusión sobre desigualdad puede abarcar muchas posibles divisiones y medidas. La tabla 1 presenta un sumario de la clásica tríada de derechos de Marshall, cruzado con las ahora categorías estándar de género, clase y raza. Le hemos añadido una dimensión global, que creemos particularmente importante para la región. A pesar de que tanto las estructuras políticas como civiles subyacen en la deficiente distribución de derechos sociales, a los cuales hacemos alguna referencia, hemos limitado nuestra discusión a la asignación de recursos. Más aún, para los fines de este estudio hemos seleccionado un número reducido de casos. Comenzamos con una revisión de la situación del continente como un todo, que incluye un breve examen sobre la relación entre pobreza y desigualdad, en el que también se alude a nuestra preocupación respecto a los datos disponibles.

La combinación de pobreza y desigualdad convierte a América Latina en un espacio donde la miseria adquiere una forma particular

¿Cuán desigual es la distribución de recursos?

Partimos de una definición básica de la desigualdad como distribución de recursos en la sociedad (Ramos). Prácticamente en todos los estudios sobre el tema se caracteriza a América Latina como la más desigual de las regiones del mundo (Berry; Cardoso/Helwege; O'Donnell/Tokman; Portes/Hoffman; Rosenthal).

Como se muestra en la tabla 2, el nivel de desigualdad encontrado en el continente desafía toda descripción y comprensión¹. Las comparaciones entre regiones son difíciles, sin duda, pero estas características de distribución no son compartidas por ningún otro conjunto de países definido por cualquier otro criterio de categorización. El 5% superior de la escala de ingresos latinoamericana recibe el doble de la cuota-parte de su similar en los países de la OCDE (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo), mientras que la porción inferior recibe la mitad de lo que reciben en esos mismos países (Portes/Hoffman).

Los efectos de este sistema de distribución se agravan por el hecho de que, con algunas excepciones significativas, las sociedades latinoamericanas son relati-

1. Algunas organizaciones internacionales han publicado estadísticas confiables sobre desigualdad que son usadas con frecuencia en estudios sobre América Latina: los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial; de la Cepal, el *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe*, el Panorama Social de América Latina; y los Indicadores de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Tabla 2

Desigualdad comparativa		
	Gini	Relación del consumo del 20% más rico y el 20% más pobre
Bolivia 1999	44,7	12,4
Brasil 1998	60,7	29,7
Chile 1998	56,6	18,6
Colombia 1996	57,1	20,3
Costa Rica 1997	45,9	11,5
Ecuador 1995	47,4	10,5
El Salvador 1998	52,2	17,2
Guatemala 1998	55,8	15,8
Honduras 1998	56,3	27,4
México 1998	53,1	16,5
Nicaragua 1998	60,3	27,9
Panamá 1997	48,5	14,8
Paraguay 1998	57,7	31,8
Perú 1996	46,2	11,7
Uruguay 1989	42,3	8,9
Venezuela 1998	49,5	17,7
África	45	9,7
Asia del Este y Pacífico	38,1	6,5
Asia del Sur	31,9	4,5
América Latina	49,3	11,8
Países industriales	33,8	6,3

vamente pobres². Así, no solamente los más pobres, los más morenos y las mujeres reciben las tajadas más pequeñas, sino que el tamaño de la torta social ni siquiera es grande. El PNUD estima que más de la mitad de la población de algunos países latinoamericanos vive con menos de dos dólares al día. La Cepal calcula que más de 200 millones de latinoamericanos viven en situación de pobreza (O'Donnell/Tokman). Haití sigue siendo el más desaventajado, con un tercio de su población con expectativa de vida inferior a los 40 años (Gafar).

La combinación de pobreza y desigualdad convierte a América Latina en un espacio donde la miseria adquiere una forma particular (ver figura). Los latinoamericanos viven peor de lo que deberían: la correlación entre el PIB y el

2. Las estimaciones de los niveles de pobreza son sumamente discutibles. Por ejemplo, en cinco estudios diferentes sobre la pobreza efectuados en 1994 en México, el nivel de pobreza reportado variaba del 19,7% al 46%. Los cálculos sobre pobreza dependen fuertemente tanto de la definición del término como de las técnicas estadísticas usadas, y todavía no existe un índice de pobreza uniforme que sea ampliamente aceptado (Londoño; Lustig; Mamalakis).

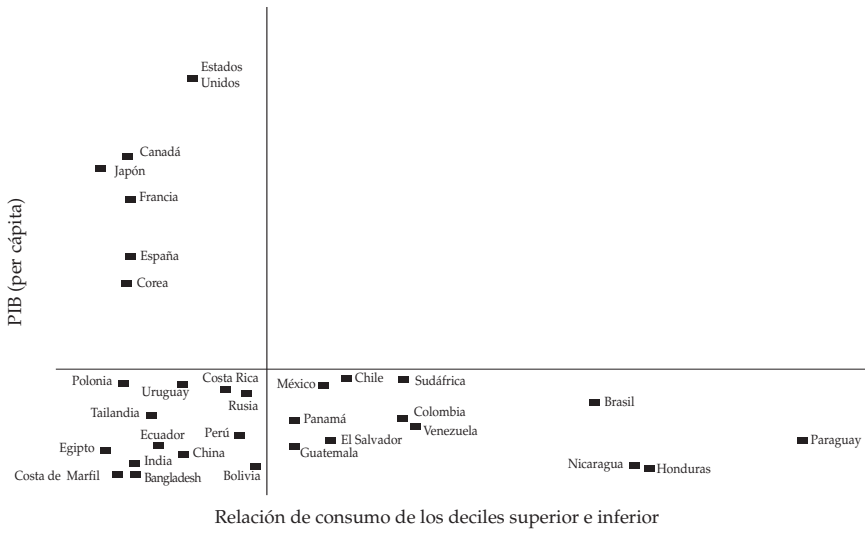
Índice de Desarrollo Humano del PNUD declina cuando se incorpora en la muestra a los países latinoamericanos, lo que indica que los niveles de vida son más bajos de lo que anticipa el ingreso nacional. La evidencia señala asimismo que la miseria que afecta a grandes sectores de la población no proviene solamente de la pobreza, sino que es básicamente una consecuencia de la radicalmente asimétrica distribución (Birdsall/Londoño).

Lo impactante de América Latina es que incluso la distribución de la desigualdad es sesgada: el índice de Gini para el 90% inferior de la población es comparable al de los países del mismo nivel de desarrollo; lo que separa a América Latina es el nivel de concentración en el decil superior (Portes/Hoffman). Los economistas señalan que América Latina tiene un «exceso de desigualdad»: si el nivel de desigualdad fuera el mismo que en los países con tasas comparables de desarrollo, la tasa de pobreza se reduciría a la mitad (Colburn).

El crecimiento disminuye la pobreza, pero nunca al extremo de poder esperar una reducción en los niveles de desigualdad. El crecimiento equitativo nunca ha existido en América Latina (Altimir 1994); sería más fácil reducir sustancialmente los niveles de miseria y de pobreza a través de cambios en la distribu-

Gráfico 1

Riqueza y desigualdad



***Es probable
 que los verdaderos
 niveles de pobreza
 y desigualdad
 a nivel individual
 sean peores de lo que
 señalan las cifras
 de consumo familiar***

ción que a través del crecimiento real (Paes de Barros/Mendonça). Por ejemplo en el caso de Brasil, el milagro de la economía de posguerra hizo poco para «atenuar altas concentraciones de ingresos en manos de la elite» (Wood/Magno de Carvalho, p. 3). En términos de crecimiento económico, América Latina se beneficia muy poco de la desigualdad (Fields). A pesar de la concentración de riqueza en Argentina, por ejemplo, la inversión nacional fue del 8% del PIB durante la mayor parte de los años 80 (Cetrangolo; Richards). Podía parecer que todo el país se ubicaba en el lado equivocado de la curva de Kuznets³.

La distribución desigual no es un tema nuevo, ni un producto de las últimas décadas, aunque hay evidencias que indican que las políticas neoliberales han contribuido al aumento de la desigualdad. Históricamente, Latinoamérica ha tenido tasas elevadas en este rubro, incluso durante el *boom* de la posguerra (Altimir 1997). Entre 1950 y 1970, la industrialización y la urbanización impulsaron la movilidad social ascendente en algunos sectores de la población económicamente activa (Oxhorn); sin embargo, a partir de los años 70, casi todos los países experimentaron un aumento en la concentración del ingreso y la riqueza, con la sola excepción de México y Venezuela durante esa década y de Colombia en los 80 (Altimir 1994; Portes/Hoffman; Psacharopoulos et al.; cons. Fields sobre discrepancias en el aumento de la desigualdad).

Aunque no hay cifras disponibles en torno de la riqueza, hay indicios que sugieren que la concentración sería aún más sesgada si se la tomara en cuenta. En Santiago de Chile la participación en el consumo del quintil inferior disminuyó el 42% entre 1969 y 1988, mientras que la del quintil superior aumentó en un 23% (Berry, p. 16). Rosenthal estima que, durante la primera parte de los años 90, el 25% más pobre de la población perdió más del 10% de su capacidad de consumo, mientras que los más ricos la aumentaron en un 15%. En México, la desigualdad ha aumentado desde que se introdujo el libre mercado: entre 1984 y 1994 el ingreso absoluto del 10% más rico de la población aumentó un 20,8%, mientras que el ingreso del 10% más pobre declinó en 23,2% (Russell). Los coeficientes de Gini aumentaron en prácticamente todos los países de América Latina, según el PNUD.

3. Kuznets (1979) postuló que, a medida que las sociedades se desarrollan, el crecimiento económico conduciría inicialmente a un aumento de la desigualdad en el ingreso, seguido de una disminución de esta desigualdad aparejada al aumento del desarrollo y el crecimiento.



Los efectos de la distribución desigual han sido exacerbados por la crisis económica. Los ingresos per cápita en la región, considerada como un todo, disminuyeron entre el 10% y el 11% durante la década de 1980 (Berry; Psacharopoulos et al.). El colapso alcanzó proporciones bíblicas en algunos países: en Argentina el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza se triplicó a lo largo de una década y alcanzó el 29% en 1990 (Kaufman). En Lima, el consumo promedio en los hogares disminuyó en un 55% durante la segunda mitad de los años 80 (Glewwe/Hall). Las acciones globales de bienestar social disminuyeron en la región en un 15%. En San Pablo, las favelas albergaban al 1,1% de la población en 1970, mientras que en 1993 esa proporción había ascendido al 19,4% (Caldeira).

Es muy probable que los verdaderos niveles de pobreza y desigualdad a nivel individual sean considerablemente peores de lo que señalan las cifras de consumo familiar, debido a que estos valores no dan cuenta del número de componentes de la unidad familiar integrados a la fuerza de trabajo. Esto lleva a ignorar la creciente tendencia a la «autoexplotación», por la cual cada vez un mayor número de miembros de la familia dedica más horas de trabajo a actividades por lo general no remuneradas monetariamente (Cortés). Figueroa se refiere a una ruptura del «equilibrio distributivo» en América Latina, con la consecuen- te desintegración de la vida pública. Esto desencadenó una verdadera ola de crímenes en las ciudades latinoamericanas, con una respuesta policial brutal en directa correlación con el nivel de ingresos: la policía de San Pablo mató a 1.475 civiles en 1992, en contraste con los 25 eliminados ese mismo año por la policía de Los Ángeles. La violencia de la vida diaria asume variedades infinitas (Scheper-Hughes); en Buenos Aires, la violencia fue la principal causa de muerte entre la población adulta de los barrios de clase trabajadora y representó el 30% de la mortalidad total (Arrossi).

El grado de desigualdad tiene implicaciones reales sobre la salud y el bienestar en toda América Latina. Los servicios de salud varían considerablemente de un vecindario a otro dentro de la misma ciudad. En Buenos Aires, por ejemplo, el porcentaje de población sin asistencia médica varía de 19,5% en los barrios ricos, hasta más del 40% en muchos vecindarios pobres. El porcentaje de viviendas sin sanitarios (inodoros con agua corriente) oscila de menos del 2% a casi el 17%. La tasa de mortalidad infantil en algunos barrios pobres es dos veces mayor que la de las áreas más ricas (Arrossi). En Ciudad de México, la mayor parte de los asentamientos irregulares que albergan a la población de más bajos ingresos no tiene acceso a los servicios de salud pública. Esto hace que, en muchos casos, los pobres tengan que pagar para recibir atención médica privada. En

contraste, los vecindarios más ricos están eficazmente cubiertos por los servicios estatales de salud (Ward). En Monterrey, México, más del 90% de las casas de los barrios más ricos disponen de servicio de agua potable y alcantarillado, mientras que en los vecindarios más pobres sólo el 49% de las viviendas tiene agua potable, y únicamente el 35,3% alcantarillas.

Las cifras sobre la segunda mitad de los años 90 son escasas y difíciles de analizar. Los estudios más optimistas muestran que el *boom* del inicio de los 90 redujo los niveles de pobreza en algunos países, pero también produjo mayor desigualdad (Korzewicz/Smith 2000; Sheahan). Por ejemplo, en Chile los niveles de pobreza experimentaron un descenso importante poco después de la democratización (de 44% en 1988 a poco más del 20% una década más tarde) aunque, en los hechos, los niveles de desigualdad aumentaron durante ese mismo periodo (Vergara). Argentina y Venezuela, por otro lado, sufrieron recientemente una disminución catastrófica de los niveles de empleo y un aumento de la pobreza, mientras siguen apabulladas por la desigual distribución del ingreso, que se ha intensificado durante la última década. En Buenos Aires, durante los 20 años anteriores a 1995 la participación en el consumo del 30% más pobre de la población descendió en un 36%, en tanto que la del decil superior de la población aumentó en un 44% (Auyero). En esta misma ciudad los salarios disminuyeron en un 40% y las tasas de pobreza aumentaron en dos tercios durante los años 90 (Kessler). Sin embargo, las transformaciones más dramáticas probablemente hayan ocurrido en Cuba, donde el retorno del capital extranjero y la privatización de algunos sectores de la economía han dado origen a una especie de «apartheid del dólar» (Centeno/Font; Tejada).

Hay una tendencia clara y prácticamente general en toda América Latina: la erosión de las clases medias (Cetrangolo; Grün; Kessler; Minujin; O'Dougherty). Durante la década de los 80, el segundo y tercer cuartil de la población experimentaron dramáticas pérdidas que llegaron hasta el 30% de sus ingresos en algunos casos (Minujin). Argentina representa un caso extremo en lo que podría llamarse el surgimiento de los nuevos pobres. En 1970 sólo el 3% de los residentes de Buenos Aires eran pobres, pero en 1990 ese número había aumentado a casi el 20%. Ese proceso se ha acelerado en los últimos cinco años, y en la actualidad diversas fuentes indican que la mitad de la población del Gran Buenos Aires podría ser considerada pobre.

A lo largo de toda América Latina también podemos hablar de bolsones de miseria que parecen resistir todos los esfuerzos orientados a erradicarlos

En muchos países la respuesta a todo esto ha sido el «fracasismo», que combina el sentimiento de desesperación con un regreso a las críticas culturales que atribuyen a América Latina una innata vocación de fracaso (Minujin). Un número cada vez mayor de profesionales dominados por la desconfianza en sus gobiernos y en sus posibilidades de acción se ha unido a sus paisanos pobres frente a las embajadas buscando visas que les permitan emigrar hacia el Norte. Aquellos que se quedan buscan refugio en enclaves donde no necesitan interactuar con la miseria que los rodea, y donde la «estética de la seguridad» es publicitada como un «modo de vida» (Caldeira).

¿Qué justifica esos niveles de desigualdad?

La tenencia de la tierra sigue parámetros todavía medievales en el continente latinoamericano. Prácticamente en todos los países de la región, la elite agrícola ha mantenido una cuota elevada de poder político y social (Cortés Conde) y la noción de colonialismo interno es todavía relevante (González Casanova; Paige). Hasta bien avanzada la década de los 80, el 80% de las tierras en Brasil estaba ocupado por propiedades de 100 hectáreas o más, mientras que las de menos de 10 ha. ocupaban el 2,5% de la tierra (Reynolds). Menos del 1% de las propiedades agrícolas alcanzaba más de 1.000 ha., aunque cubría el 43% de la tierra (Wood/Magno de Carvalho). En Guatemala, el 85% de las familias del área rural necesitaba tierras, mientras que el número de unidades familiares sin ningún acceso a la tierra era de 185.000; de otro lado, el 2,3% de las haciendas cubría dos tercios del territorio cultivable (Barillas et al.). México constituye una posible excepción a esta tendencia por la redistribución formal de las tierras pertenecientes a las elites agrarias que se efectuó durante el siglo xx, sin que ello haya implicado un descenso en los niveles generales de desigualdad.

Durante la década de los 70 los pobres estaban concentrados en las áreas rurales. Los datos sobre Brasil muestran que los peores niveles de desigualdad y condiciones de vida se encuentran en las áreas dominadas por la producción agrícola (Leme/Biderman). Durante los años 80, en algunos países latinoamericanos el 80% de los pobres vivía en el campo (Selowsky)⁴, en tanto que la disminución de los niveles de miseria puede haberse debido a la masiva migración hacia las ciudades que se ha registrado durante los últimos 40 años. Las

4. La ruralización de la pobreza puede ser mejor apreciada si se considera que, durante muchos años, las capitales de los países latinoamericanos podían equipararse a las de sus similares europeas, mientras la miseria permanecía oculta en el campo. Los países latinoamericanos han sido siempre una «paradójica mezcla de esplendor y decadencia» (Mollenkopf/Castells 1991, p. 8).

tasas de pobreza rural disminuyeron un 14% entre 1970 y 1990, mientras que las de las ciudades aumentaron en un 30% (Rosenthal).

A lo largo de toda América Latina también podemos hablar de bolsones de miseria que parecen resistir todos los esfuerzos orientados a erradicarlos. Quizás el más tristemente célebre se encuentra en Brasil, donde en los 80 se registraba una brecha de 25 años entre las expectativas de vida de los pobres del Nordeste y los ricos del Sur (Wood/Magno de Carvalho, Scheper-Hughes). La zona cordillerana del continente, desde los Andes hasta México, alberga a un campesinado que subsiste con sólo una fracción de lo que corresponde a sus paisanos de las ciudades (Dollfus).

La característica más distintiva de América Latina es la concentración de recursos en la relativamente pequeña cúspide de la pirámide

Las oportunidades de trabajo son más escasas en todo el continente desde 1980 (Franco/Di Filippo; Morley; Rosenthal; Sheahan). Sólo en Buenos Aires, por ejemplo, se perdieron 200.000 empleos durante los primeros cuatro años de la década de los 90 (Altimir 1997; Auyero) y, en la actualidad, por lo menos un tercio de la población argentina podría estar afectado por el subempleo. Los salarios en América Latina siguen siendo bajos respecto a los de los países desarrollados y representan el 30% de los costos de producción, en contraste con el 50% de los países de la OCDE (Reynolds). Todas las fuentes coinciden en reportar un descenso en los niveles salariales (Rosenthal). Por ejemplo, los ingresos promedio de la población trabajadora cayeron en un 40% en Venezuela, 30% en Buenos Aires y 21% en Brasil (Minujin). En Argentina, el salario mínimo se había reducido en 1990 a un 40% de lo que fue en 1980, y en Perú se había reducido al 23%. En el sector industrial, el valor de los salarios era de 78,7% y de 36,2%, respectivamente, lo que condujo a una «pauperización de la fuerza de trabajo» en estos dos países (Figueroa).

Entre las variables de nivel individual, la educación siempre ha sido un factor importante para determinar el ingreso, y durante la última década lo ha sido aún más (Altimir 1997; Berry; Robinson). La distribución de la educación es casi tan sesgada como la del ingreso. Por ejemplo, si comparamos Brasil con Estados Unidos hay evidencias de mayor variación en los niveles de escolaridad y más aún en los rendimientos económicos de la educación (Lam/Levison). En 1980, el 27% de los brasileños de más de 35 años no había recibido educación formal, y un 50% adicional tenía únicamente hasta cuatro años de escolaridad. No resulta entonces sorprendente que los niveles de ingreso de los anal-

fabetos fueran del orden del 6,5% respecto a los salarios de los profesionales universitarios (Reynolds). En 1990, el 13% de los mexicanos no tenía instrucción formal, y el 57,3% tenía seis años de escolaridad o menos. Los estados rurales de Zacatecas, Chiapas y Oaxaca tenían los menores años promedio de escolaridad: casi 3,5 años menos que Ciudad de México (Bracho). La brecha de escolaridad entre los habitantes del campo y la ciudad, en toda América Latina, es de 25,4% entre los hombres, y de 27,5% entre las mujeres (Stromquist). Las familias ricas pueden pagar los costos de las escuelas privadas para sus hijos, mientras que los hijos de las familias de trabajadores asisten a escuelas públicas mal organizadas, reproduciendo generacionalmente las diferencias de clase (DeSilva).

No hay duda que, durante las dos últimas décadas, se ha hecho más perceptible lo que un analista ha llamado el «sesgo regresivo» en la elaboración de políticas (Korzeniewicz/Smith 1996; Rosenthal). Sumadas al resquebrajamiento financiero que se inició con la crisis de la deuda externa de 1982, las presiones terminaron por eliminar al Estado como un nivelador de última instancia. Aún se oye el intenso debate sobre el rol de las políticas neoliberales en el desarrollo de la inequidad en América Latina (Berry; Birdsall/Graham; Izurieta/Vos; Korzeniewicz/Smith 2000; Lustig; Morley; Trejos). Prácticamente no se cuestiona que la debilidad estatal condujo no sólo a la falta de abastecimiento de bienes de primera necesidad, sino que también acentuó el sesgo en la carga impositiva. Aquellos que ganan menos de un salario mínimo reducen en un 37% sus salarios por el pago de impuestos, en tanto que aquellos que ganan 100 veces el salario mínimo contribuyen con menos del 13% (Reynolds). Lamentablemente, los países que pasan por los mayores desafíos sociales son aquellos que destinan un mínimo a los servicios (Altimir 1997). En gran medida, la disminución de la calidad de vida de las clases medias también puede ser explicada por la retirada del Estado de ciertas áreas, y la consecuente disminución de empleo y salario (Berry). En Argentina, los salarios del sector público eran, en 1991, dos tercios de lo que habían sido en 1980, mientras que los maestros ganaban la mitad del sueldo que habían recibido 10 años antes (Cetrangolo). En muchos países de América Latina, replegar al Estado cuando todavía no había cumplido su misión principal resultó desastroso.

El surgimiento de las políticas neoliberales estuvo fuertemente vinculado a una mayor integración de América Latina en la economía mundial (Goldfrank). Existe una larga (y, hoy en día, muy desacreditada) tradición de atribuir los problemas internos del continente a la posición que ocupa en el contexto internacional (Cardoso/Faletto; Gereffi/Fonda); sin embargo es evidente que, en

algunos aspectos, el rol mundial de América Latina contribuyó a acentuar la crisis de la distribución. A partir de 1982, la necesidad de negociar la deuda externa, por ejemplo, puede haber llevado a muchos países a demostrar su rigurosidad adoptando políticas regresivas (Pastor Jr./Dymiski). En todo caso, los flujos negativos de capital registrados durante la mayor parte de los años 80 efectivamente debilitaron la habilidad de los gobiernos para mejorar la distribución o atenuar la pobreza (Kaminsky/Pereira). La pesca de inversionistas también modificó el balance de poder entre fuerza de trabajo y capital a favor de este último (Foweraker). La necesidad de proteger la economía de la fuga de capitales y del retiro de inversiones ha limitado la escala y el campo de acción de los Estados. En teoría, la integración comercial debió haber promovido la reducción de la brecha entre los salarios de la mano de obra calificada y la no calificada, como ocurrió en el Asia oriental, pero en América Latina no sucedió lo mismo.

Finalmente, y en el ámbito de las conjeturas, la victoria de EEUU sobre las revoluciones sociales de América Central, combinada con el temor al retorno de los generales, marcó límites que ni el más progresista de los jefes de Estado se animó a cruzar. Aunque, por otro lado, hay evidencia clara de que las presiones globales han apoyado el desarrollo de los derechos de las mujeres y las minorías en la región (Keck/Sikkink).

Pensamos que ningún modelo específico puede abarcar todos los patrones de desigualdad que se encuentran en América Latina, pero el análisis de clase parece proporcionar la representación más precisa de la situación y la más adecuada para explicaciones causales. Siguiendo la propuesta de Portes y una reciente actualización (Portes/Hoffman), la estructura de clases de América Latina consta de los siguientes niveles:

- Una «clase dominante» que comprende del 5% al 13% de la población urbana, dependiendo del país. Concentrada en la capital, incluye a los profesionales, pequeños industriales, burócratas de alto nivel y a un número reducido de quienes ocupan las posiciones de mando.
- La «pequeña burguesía» de comerciantes y empresarios, que constituyen del 7% al 11% de la población urbana. Es el sector que probablemente haya sido más afectado por la globalización de muchas ciudades.
- El «proletariado formal», que constituye del 35% al 40% de la población urbana e incluye tanto a quienes trabajan en grandes fábricas como a quienes lo hacen en los niveles bajos del servicio público.

– El «sector informal», que comprende del 40% al 50% de la población y está compuesto por propietarios de pequeñas empresas informales, trabajadores de esas empresas y la masa de vendedores callejeros y proveedores de servicios, sin seguridad ni protección.

Para completar estas categorías necesitamos añadir a 10% a 40% de la población que vive en las áreas rurales. McVay y Vogt subdividen la estructura de la clase rural en tres grupos: el de los aristócratas, que incluye a la antigua aristocracia de la tierra, las elites políticas y los ricos; el de los empresarios, una clase media compuesta por profesionales y comerciantes; y el de los pobres, quienes por lo general trabajan como mano de obra o personal de servicio de las dos clases superiores. En el estudio, el sector de los pobres incluye tanto a quienes son empleados en la economía informal como a un sector marginado, el de los más pobres de origen indígena.

Como se destacó antes, la característica más distintiva de América Latina es la concentración de recursos en la relativamente pequeña cúspide de la pirámide. Casi siempre se asume que, por lo general, el decil superior representa algo así como la mitad del ingreso nacional, y que el 1% superior acumula casi el total de las riquezas. Esta situación se encuentra exacerbada por la existencia del sector informal, que detenta casi todo el crecimiento del empleo (Franco/Di Filippo). La concentración del poder en el primer sector, y la heterogeneidad del segundo han determinado que sea prácticamente imposible organizar un proyecto político colectivo y coherente, ya que por lo general deriva en ilusorias proclamas populistas que no consiguen más que reproducir las mismas estructuras de clases (Chalmers et al.; Oxfhorn).

Precisamente por estas características es que creemos que el lenguaje del análisis de clase, aún siendo útil, no resulta del todo adecuado para América Latina. Las dimensiones de las brechas que separan a los diferentes sectores de la población, la ausencia de proyectos de largo plazo para superar las injusticias, y la estabilidad de una población «intocable» de trabajadores informales parecen exigir el uso de categorías más cercanas a las de un sistema de castas que al de clases. Esta percepción también es sustentada por la coexistencia de niveles elevados de desigualdad con prejuicios raciales.

Quizás la mejor razón para no usar el lenguaje del análisis de clase es que, en la era de posguerra y en los países de la OCDE, ese tipo de discusiones está asociado al poder que se ejerce de un modo oculto y no violento. En América Latina la desigualdad está sustentada por niveles de violencia que evocan el espíri-

El nuevo combate internacional contra la pobreza

¿Perspectivas para América Latina?

Hans-Jürgen Burchardt

En estos momentos el neoliberalismo ortodoxo está siendo reformado hacia una nueva orientación programática llamada «pos-consenso de Washington», donde la modernización estatal a través de una segunda generación de reformas, así como la integración social a través de la lucha contra la pobreza, son considerados asuntos importantes del desarrollo. El artículo valora esta nueva política, identifica sus potenciales y déficit, y llega a la conclusión de que la aparentemente nueva idea de amortiguar socialmente el desarrollo económico continúa basándose en un concepto liberal de la economía.

A inicios de los años 80 del pasado siglo, un régimen económico comenzó a ganar influencia mundialmente: el *neoliberalismo*. En América Latina, especialmente, este sistema condujo a profundas transformaciones que no se agotaron en reformas económicas: mas bien se formó un modelo de regulación social con nuevos patrones de integración y legitimación. En los últimos años

Hans-Jürgen Burchardt: doctor en Ciencias Económicas y Sociología; investigador del Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo y profesor del Instituto de Sociología de la Universidad de Hannover.

Palabras clave: «pos-consenso de Washington», Banco Mundial, combate a la pobreza, social-liberalismo, América Latina.

el neoliberalismo está ocupando nuevos campos de la política junto al debate de la «segunda generación» de reformas del Estado. En este contexto, la nueva

concepción de la lucha contra la pobreza es de creciente importancia.

***Lo que sobre todo
 crecía más fuertemente
 en los años 90
 eran la pobreza,
 la desigualdad y la
 desinstitucionalización
 de la política***

Fue la crisis internacional de endeudamiento en 1982 la que inició un giro hacia el neoliberalismo en América Latina. Bajo la dirección del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial se concibieron después programas de ajuste estructural para los países afectados, que aseguraban el servicio de las deudas y pretendían dinamizar las economías de la región. Como consecuencia de esta política, también denominada «consenso de Washington» (Williamson), en casi toda la región tuvo lugar un cambio de la estrategia de desarrollo en dirección a un modelo orientado a la integración al mercado mundial, de políticas fiscales y monetarias restrictivas, y reducción del Estado a través de privatizaciones.

De la década perdida a la década de desesperanza

Si bien no logró una estabilización económica, el ajuste provocó un drástico deterioro de la situación social: al inicio de los años 90 una creciente parte de la población latinoamericana estaba afectada por la pobreza o la extrema pobreza. Además se pudo observar el surgimiento de una «nueva pobreza», a la cual se precipitan socialmente no pocas partes de la antigua clase media (Morley). Por eso se llamó a los 80 la «década perdida».

Si los protagonistas del neoliberalismo habían valorado estos costos sociales como de corto plazo y expresión de antiguos déficit de desarrollismo, los cuales hubiesen sido más altos sin el ajuste neoliberal, ya en la segunda mitad de los 80 la magnitud de la crisis social en América Latina comenzó a alcanzar una dimensión que no se podía seguir ignorando. Por ello las organizaciones internacionales comenzaron a concebir los primeros programas que, como mecanismos de compensación, debían amortizar los costos sociales. Estas medidas se consideraban aún como complementarias al ajuste: continuaba prevaleciendo el paradigma ortodoxo neoliberal, según el cual una disminución de la pobreza podía lograrse más que nada a través de un crecimiento económico exportador.

La restante dinámica en la región refutó esta esperanza: ni los impactos sociales ni el perfil económico de los ajustes fueron muy alentadores. Lo que sobre todo

crecía más fuertemente en los años 90 eran la pobreza, la desigualdad y la desinstitucionalización de la política. Según estimados de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), hoy cada segundo latinoamericano es pobre y cada quinto extremadamente pobre; y los 90, que fueron anunciados como «década de esperanza», se convirtieron para muchos en una década de desesperanza (Cepal 2002).

En lo económico el neoliberalismo logró sus mayores éxitos en la consolidación de los presupuestos estatales y la lucha contra la inflación; esta última benefició también a los pobres. En otros sectores el balance neoliberal es más discrepante: en los años 90 las inversiones directas en América Latina se triplicaron y llegaron a ocupar aproximadamente un 15% de estas inversiones en el plano mundial. Paralelamente se duplicaron las exportaciones, pero en el mismo periodo Estados Unidos logró duplicarlas a América Latina, y con ello las importaciones en la región aumentaron con mayor fuerza que las exportaciones y estallaron los déficit latinoamericanos de comercio exterior. De este modo el endeudamiento regional casi se triplicó entre 1985 y 2002 (Cepal 2003a; Morazán).

En términos globales, en los años 90 solo tres países en América Latina lograron índices más altos de crecimiento económico que en 1950-1980 –uno de ellos está hoy completamente arruinado: Argentina. Por lo tanto el neoliberalismo no fue exitoso ni siquiera en el campo de la economía, lo que para muchos no deja lugar a dudas sobre la necesidad de un cambio del paradigma: «*The main strike against neoliberalism is not that it has produced growth at the cost of greater poverty, heightened inequality, and environmental degradation, but that it has actually failed to deliver the economic growth that the world needs to better equipped to deal with its challenges*»¹ (Rodrik 2002, p. 3).

El «pos-consenso de Washington»: ¿cambio de paradigma?

Es la evidencia de estos hechos lo que condujo, hace algunos años, a un nuevo debate sobre la modificación del paradigma ortodoxo: se llegó a la conclusión de que la antinomia mercado/Estado resulta contraproduktiva para llevar a cabo las exigencias del cambio estructural orientado al mercado. Inspiradas por el neoinstitucionalismo, se desarrollaron posiciones donde el Estado no debía sustituir al mercado, pero sí conducirlo. En este cambio programático,

1. «La principal acusación contra el neoliberalismo no es que ha producido crecimiento a costa de mayor pobreza, que ha aumentado la desigualdad y la degradación del medio ambiente, sino que realmente no ha logrado producir el crecimiento económico que el mundo necesita para encarar mejor sus retos».

***En varios casos
 ha podido
 observarse
 que los programas
 contra la pobreza
 estaban más bien
 concebidos
 para asegurar
 objetivos
 económicos
 neoliberales***

también nombrado del «pos-consenso de Washington», se pretende complementar la estabilización macroeconómica con reformas institucionales, jurídicas, tributarias, sociales y de la educación. Desde entonces, la modernización y eficiencia del Estado, así como la integración social, se comprenden como una cuestión importante de la economía y la productividad (Kuczynski/Williamson; World Bank 2001).

Uno de los enfoques centrales de estas modificaciones es el diseño de una nueva política social –tarea que antes fue descuidada completamente por el ajuste. En este intento de renovar el neoliberalismo, la política social latinoamericana es uno de los nudos estratégicos. Después de su florecimiento en los años 50, hasta finales de los 70 esa política fue cada vez más ineficiente y perpetuó, gracias a su integración vertical y un carácter fuertemente paternalista y clientelista, la desigualdad socioeconómica en la región (Franco). Si bien entre 1930 y 1980 el Estado de desarrollo logró reducir la desigualdad social, y sobre todo la pobreza, en muchos países de la región, incluso en fases de mayor prosperidad, ésta nunca descendió de un 35%. *El Estado de América Latina nunca fue un Estado de desarrollo, por cuanto no fomentaba un desarrollo integral que abarcara a toda la sociedad.*

Precisamente en estos déficit se enlaza la política social neoliberal: basada en el axioma de la asignación óptima de recursos a través del mercado, se pretende elevar la efectividad de las políticas sociales mediante la *privatización* y la *descentralización* de los seguros sociales (Mesa-Lago 1994). Por otro lado, los métodos de la *selectividad* y la *focalización* deben contribuir a una distribución de recursos más justa que sí llegue a los más pobres que fueron olvidados por los programas tradicionales. En otras palabras: mientras los programas universales de seguros sociales sean desregulados, la política social –estatal e internacional– debe concentrarse esencialmente en una ayuda que esté orientada a la pobreza (Huber).

América Latina constituye el laboratorio de este nuevo enfoque. Por un lado se convirtió en la región de privatizaciones y descentralizaciones más profundas en una comparación internacional (Burchardt/Dilla). Por otro, en 1986 se instaló en Bolivia el prototipo de los fondos sociales, aquellas instituciones que se convirtieron en el punto de cristalización para los nuevos conceptos del com-



bate contra la pobreza y que conservan esta función hasta hoy en día, como lo comprueba su actual desenvolvimiento en territorio boliviano.

En su concepción, la política neoliberal para reducir la pobreza evolucionaba desde un fomento de infraestructuras sociales como escuelas y puestos de salud (Goodman et al.) hasta una promoción de la participación local, con lo que se desea asegurar la sustentabilidad de proyectos sociales y elevar también la autoorganización de capacidades sociales (*empowerment*). Y desde que se comenzó a identificar la pobreza como barrera para la participación democrática, se aspira a contribuir simultáneamente a una *profundización de la democracia* (World Bank 2001).

En 1999 se ampliaron estos programas en gran medida: las instituciones Bretton Woods activaron para el combate contra la pobreza los así llamados «documentos estratégicos para la reducción de la pobreza» (PRSPs por su denominación en inglés, *poverty reduction strategy papers*). Esta iniciativa vincula concesiones de crédito, así como la posible calificación para una remisión de la deuda, con la conversión nacional de programas de reducción de la pobreza. Ella pretende desarrollarse en una «red comprensiva de desarrollo» (*comprehensive development framework*) que debe consolidar la cooperación estrecha entre los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones internacionales, los empresarios y los pobres involucrados. El objetivo es mejorar así la coordinación, transparencia e

información mutua entre todos los colaboradores. Otro elemento participativo es el así llamado *ownership*, el principio de la responsabilidad nacional, según el cual la nueva política debe ser concebida por los países mismos y no por el FMI y el BM (World Bank 2001). Estas innovaciones han motivado que no pocos observadores en la política de la cooperación para el desarrollo hablen de un «cambio de paradigma» (Gilbert/Vines).

Una evaluación menos entusiasta de los PRSPs llega a resultados más controvertidos. Los primeros análisis concluyen que estos programas finalmente han cambiado poco el perfil del ajuste neoliberal, pero que ahora éste se complementa con el fomento de algunos sectores sociales (Eurodad; Oxfam 2001). Por otro lado, se rechaza la implementación de políticas reguladoras relacionadas con empleo, garantía de salarios mínimos o inversiones públicas y productivas, así que los nuevos programas solo generan puestos de trabajo en una escala marginal y temporal.

El fomento de la participación depara también algunos problemas. Por un lado los PRSPs se oponen a criterios como alta eficiencia de tiempo y bajos costos administrativos porque los métodos participativos requieren tiempo y recursos y el efecto es solo palpable a mediano plazo (Thomson). Además, en estos programas la participación no se remite a la esencial esfera macroeconómica, la cual continúa basada en la ortodoxia neoliberal. Con ello se limita considerablemente la intervención participativa desde el inicio, y en no pocas ocasiones se le reduce a la transmisión de informaciones y consultas sin trascendencia, así que se excluye todavía el deseado concurso de todos los involucrados (Kothari; Marshall et al.).

Además, en varios casos –como en México y Perú– ha podido observarse que los programas contra la pobreza estaban más bien concebidos para asegurar objetivos económicos neoliberales, pues fueron empleados como estrategia de legitimación para ganarse el nuevo recurso adquirido por los pobres con la democratización de la región: el voto electoral. Siguiendo una política neopopulista, se perseguían nuevas alianzas volátiles entre los más pobres y las elites políticas, que finalmente asegurasen en las elecciones la continuación del ajuste neoliberal y la desregulación social que afectaba primariamente a la clase media (Portes/Hoffman; Weyland).

Si en un futuro cercano (con base en estos diferentes dilemas) las esperanzas de una mejoría de las condiciones de vida a través de la participación se convierten en una promesa no cumplida, la decepción podría tener efectos extremada-

mente problemáticos: llevaría a una frustración política, favorecería el desencanto respecto de la democracia –lo que ya se observa a menudo en América Latina–, y por último daría impulso a nuevas formas de políticas autoritarias.

Por otro lado, a través de los PRSPs algunas organizaciones internacionales obtienen una creciente influencia en las políticas nacionales, pues como comprenden la reducción de la pobreza en tanto tarea integral, aumenta la importancia del perfil de la política nacional en la cooperación internacional, influyendo mucho exigencias tales como «rendición de cuentas», «buen gobierno», «imperio de la ley», etc. Pero el peso de los votos en el BM y el FMI depende del monto del capital aportado, por lo que no puede hablarse de una legitimación democrática formal. Mientras estas organizaciones conformen masivamente las políticas nacionales, debería hablarse de una «desdemocratización» de la política social, aun cuando ésta incluso persiga por sí misma la participación (Alexander/Abugre), pues, si bien las organizaciones internacionales en su representación se limitan a asesoramientos, son ellas las que finalmente deciden sobre los programas y ponen los recursos. Para expresarlo con las palabras del BM: los gobiernos están sentados en «el asiento del chofer», pero no pocas veces «la ruta del chofer» ya ha sido fijada por los donantes.

***La privatización
convirtió los ingresos
en un criterio
de acceso importante
a la seguridad social***

En este sentido, en los PRSPs se observa el mismo déficit clave que marca todas las relaciones internacionales, y que se encuentra en contraste total con el debate sobre la necesidad de una gobernanza global: la falta de una legitimación realmente democrática de las políticas internacionales. Si no se desarrollan e institucionalizan respuestas a este desafío, toda demanda de regular el sistema mundial a través de una nueva arquitectura de gobernanza global, desemboca en una reclamación de desdemocratizar la política internacional.

Del neoliberalismo al social-liberalismo

Más allá de los dilemas conceptuales: ¿cómo debe valorarse teóricamente la nueva política contra la pobreza? Sus causas son conocidas desde hace mucho tiempo: primero una sobreestimación de la industrialización simultáneamente con un desamparo de la agricultura; segundo una considerable desigualdad en la distribución de los recursos e ingresos; tercero un sistema educativo deficitario y proporcionado equívocamente; cuarto una completa protección o una completa apertura de los mercados locales; y quinto posibilidades bloqueadas o re-

primidas de participación. El combate contra la pobreza, entonces, solo puede ser efectivo cuando erradique de modo integral estas desviaciones y cuando «... se tomen en cuenta las correspondientes consecuencias de estas ‘verdades notorias’. ¡Al fin! Deberíamos agregar» (Senghaas, p. 338). Este postulado nos sirve para valorar la nueva política social en sus objetivos principales.

La concesión de infraestructuras sociales, y en cierta medida de escuelas básicas, equilibra favorablemente el sistema escolar latinoamericano. Los índices que documentan últimamente una mejora de la educación básica en la región subrayan esos éxitos (Cepal 2003b). El fomento de la participación también debe ser considerado como un aporte positivo, si lograrse salvar los dilemas concepcionales antes mencionados (McGee et al.).

En lo que respecta a las otras causas de la pobreza –protección o, aquí, liberalización radical del mercado, desamparo de la agricultura y desigualdad social–, el neoliberalismo renovado las promueve más. Los impactos socioeconómicos de los últimos 25 años del neoliberalismo en América Latina deben valorarse más bien negativamente: el perfil económico global ha sido bajo; la tasa de empleo se redujo drásticamente; la flexibilización de los mercados laborales llevó además a una disminución notable de los sueldos y a una fuerte informalización del trabajo. En consecuencia, una gran parte de la población de la región trabaja hoy en condiciones precarias, mal retribuidas y socialmente poco aseguradas. Además, la privatización convirtió los ingresos en un criterio de acceso importante a la seguridad social, promoviendo así aún más las disparidades sociales y el aumento de la heterogeneidad y segregación en muchas sociedades. Se ha probado empíricamente que tales políticas de desregulación de las relaciones laborales y seguros sociales engendran nueva pobreza en la región (Mesa-Lago 2002; OIT).

La ruina de la agricultura va frecuentemente acompañada de la apertura de los mercados: por una parte, su producción exportadora se concentra en enclaves agroindustriales, los cuales apenas provocan un impulso en la economía local. Por otra, son precisamente los pequeños y medianos productores quienes quiebran ante los agroproductos altamente subvencionados de los países industrializados que con frecuencia abundan en los mercados locales después de la liberalización. La contracción del sector agrario en México después del inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte es un ejemplo muy típico de esto.

Pero el déficit más significativo de la nueva política social hay que apreciarlo en su ignorancia con respecto a la distribución, pues las disparidades en los

ingresos han aumentado permanentemente en los últimos 25 años. Hoy en día, en no pocos países de América Latina el 10% más pobre de la población posee menos del 1%, mientras el 10% más rico goza de casi la mitad del ingreso nacional (World Bank 2003).

Incluso en Costa Rica, en términos sociales el país con mayor igualdad en la región, los índices de desigualdad son más altos que en EEUU, el país con la mayor desigualdad entre las naciones desarrolladas. Para decirlo de otra manera: si trasladamos la distribución de los ingresos del Sudeste asiático a América Latina, la extrema pobreza descendería en cuatro quintas partes, y en el caso de África aproximadamente a la mitad (IDB).

Un nuevo paradigma de desarrollo debería incluir una política de empleo, de inversiones públicas y de distribución social

Como resumen queda por concretar que, en parte, la nueva lucha contra la pobreza, si logra sus objetivos, llega a los realmente pobres y fomenta para ellos la educación básica y en cierta medida la participación local. Con eso brinda un instrumento innovador sociopolítico. Pero en el fondo los nuevos programas deben considerarse más bien como una forma de ayuda caritativa que debilita la dureza social en lugar de combatirla en lo estructural. Hasta ahora no incluyen ninguna contribución para la disminución sostenible de la pobreza, y sus efectos positivos pueden ser neutralizados por otras consecuencias del ajuste neoliberal. Por tanto el «pos-consenso de Washington» no es todavía ninguna expresión del tan a menudo proclamado cambio de paradigma. Parece tratarse más bien de un «consenso de Washington plus», es decir de una estrategia para realizar de mejor y más eficiente manera la primacía del mercado sobre la política institucional y social. El «consenso de Washington» sigue existiendo, pero no ya como fin principal de desarrollo, sino más bien como base operativa, pues la aparentemente nueva idea de amortizar socialmente el ajuste económico y emplear al Estado como moderador eficiente para ello continúa basándose en el concepto ortodoxo del liberalismo. Con ello se convierte en una idea antigua, la del *social-liberalismo* (Burchardt 2004). Que este cambio de los atributos de *neo* a *social* sea esperanzador parece dudoso, vistas las experiencias hasta ahora.

Este análisis debería inquietar incluso a los protagonistas del neoliberalismo. Y no solo porque pone en duda el éxito de la «segunda generación» de reformas, sino también considerando las conclusiones de estudios que se ocupan de las relaciones entre la globalización y la política social en Europa y EEUU. Ellos demuestran que el masivo desarrollo del Estado de Bienestar fue un factor rector que puso a las naciones industrializadas en condición de liberalizar sus

economías gradualmente después de la Segunda Guerra Mundial, porque el Estado asumió las funciones sociales del proteccionismo, el aseguramiento del trabajo y los ingresos, la compensación social de cambios estructurales, etc. Es decir, la política social fue y es una condición obligatoria para el libre comercio, por así decirlo, como reaseguramiento de una economía abierta (Rodrik 1999). Ajustando esta tesis a América Latina, si se desea continuar aplicando el comercio libre en la región, se debería impulsar con vehemencia una política social universal. La formación de un fondo de cohesión en el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sería un buen modelo en esa dirección. Hasta ahora es precisamente Cuba el único ejemplo de la región donde convergen la liberalización del comercio exterior y la política social. Es cierto que, por otros motivos, el régimen cubano no es viable, no obstante evitó que una dramática crisis económica culminara en un desmoronamiento político (Burchardt 2002).

Tiempos de cambio: las vías más allá del liberalismo

Pero, con tanta crítica, ¿dónde se encuentran las alternativas? Las últimas décadas de desarrollo manifestaron que las alternativas no pueden ser, como hasta ahora, esbozadas en *blue prints* en el plano internacional, para después imponérselas a los demás países por igual como estrategia general. Más bien deben adaptarse los nuevos conceptos a las condiciones de los propios países: distintas premisas exigen diferentes vías de desarrollo.

Los equilibrios macroeconómicos, y especialmente la estabilidad monetaria, deberían también ser una prioridad de las concepciones económicas y sociopolíticas en el futuro. Pero si, como en el neoliberalismo, fuesen el único dogma, podrían convertirse en una trampa para la estabilidad, que provocaría bajas tasas de inversiones, desindustrialización y finalmente el endeudamiento y la pauperización.

El libre comercio puede ser sin duda promotor del crecimiento económico. Pero hoy los potenciales de exportación dependen menos de los recursos en materias primas que de las estructuras productivas. No pocas veces la competencia altamente eficaz importada de las naciones desarrolladas impide la maduración de focos locales productivos. Por esa razón se recomienda una política selectiva de comercio y de industria, en lugar de la liberalización total. El crecimiento económico es ciertamente una condición necesaria, pero en ningún caso suficiente para la reducción de la pobreza. Su efecto solo puede propagarse ampliamente si se acopla con un desarrollo interno, una redistribución y una política de más igualdad social. La correlación entre crecimiento, distribución

y reducción de la pobreza se comprueba incluso empíricamente: en América Latina, el continente más desigual del mundo, se necesitaría un crecimiento económico casi cuatro veces más alto que en Asia oriental, que dispone de menores disparidades, para disminuir la misma cantidad de pobreza (Oxfam 2000). Por lo tanto, un nuevo paradigma de desarrollo debería incluir una política de empleo, de inversiones públicas sobre todo para la pequeña y mediana empresa, y de distribución social. Resumiendo, se trataría de expandir y diversificar el mercado interno tanto por la demanda como por la oferta, y prepararlo continuamente para la competencia regional e internacional. Para que estos programas no desemboquen nuevamente en una carga y en deuda estatal demasiado alta, es estratégicamente importante la construcción de un sistema tributario eficiente, cuyo éxito depende de la legitimidad de las instituciones estatales.

Hay que subrayar que la disminución de la pobreza no solo depende de la economía, sino también y especialmente de la disposición de las elites locales a romper con los modelos tradicionales de distribución y a asumir más responsabilidad social. Eso hace necesarios debates sobre las disparidades sociales y geográficas, sobre reformas fiscales y territoriales, así como sobre las desigualdades de género, la exclusión política y la corrupción. Finalmente, el éxito de la lucha contra la pobreza depende altamente de si se logra que esos y otros temas puedan ser reclamados por grupos subprivilegiados.

Científicamente se puede fundamentar un nuevo paradigma a través de la teoría endógena de crecimiento, la cual resalta el valor de las instituciones y del



capital social para la economía (Barr); de la nueva economía geográfica, que indica la importancia de los efectos *cluster* (Fujita et al.); o del concepto de la competitividad sistémica, que identifica las condiciones para crear regímenes innovadores (Altenburg/Messner). Estas reflexiones, aunque se extienden más allá del neoliberalismo, con frecuencia basan sus suposiciones metódicas en atribuciones neoclásicas. Pero siguiendo la crítica de Rodrik (2002, p. 8) al «pos-consenso de Washington»: «*what the world needs right now is less consensus and more experimentation*»², no se debe temer ir más lejos. En este sentido podrían ser fructíferas también reflexiones que tratan de ampliar el keynesianismo hacia un enfoque internacional (Elsenhans). Esta proposición, con la que todavía se complican las ciencias económicas contemporáneas, es desde hace tiempo oportuna en la política: por ejemplo, EEUU nunca ha llevado a cabo una política neoliberal. En lugar de ello sigue un lineamiento económico de fuerte regulación estatal, con subvenciones para la agricultura, el sector militar, etc.; esto es todo menos liberal.

Pero las alternativas no solo ganan influencia por la calidad de sus conceptos. Más bien éstos deben ser transformados en opciones políticas capaces de ser mayoritarias. Observando el «pos-consenso de Washington» desde esa perspectiva, al enfoque de la lucha contra la pobreza le sigue otro objetivo: el BM, como antiguo protagonista del neoliberalismo, puede resurgir de su crisis como el ave fénix de entre las cenizas y ajustar el régimen internacional de cooperación para el desarrollo a su nuevo programa. Así el BM de nuevo deja atrás la defensiva, recupera su rol como *trendsetter* y asegura su papel dominante en la política internacional. Identificar la creciente pobreza global como una nueva fuente de conflictos que, por ejemplo a través de efectos de bumerán (el derrumbe estatal, la reversión autoritaria, la migración, el terrorismo, la criminalidad transnacional, etc.), desestabiliza el sistema mundial en su conjunto, es quizás la verdadera hazaña del social-liberalismo. Porque este reconocimiento abre camino para que en un futuro se interprete la lucha contra la pobreza más fuertemente como políticas inteligentes de seguridad internacional, que no aspiren a la cohesión internacional, sino más bien a la estabilización mínima de regiones marginadas y por eso potencialmente amenazantes.

No obstante, el BM y su entorno no lograrán por sí solos llevar al éxito una política previsoras de esa naturaleza, ya que la reducción de la pobreza requiere más que recetas tecnócratas. Eso abre espacio para la acción de un nuevo paradigma que relacione conceptos innovadores con los elementos constructivos

2. «Lo que el mundo necesita en este momento es menos consenso y más experimentación».

de los programas social-liberales y los use como base para construir un régimen internacional en el ámbito de la política social. Un impulso importante podría ser que en lugar de igualar, como hasta ahora, las crisis financieras con catástrofes naturales, el BM y el FMI desarrollaran propuestas para la regulación mundial de los mercados financieros. Ellos también podrían, para integrar más a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la lucha contra la pobreza, alinearse a las iniciativas de la Cumbre Social Mundial de Copenhague, la cual propone que los países donantes y receptores gasten el 20% correspondiente a la ayuda al desarrollo o bien del presupuesto estatal en los servicios sociales básicos.

Para seguir democratizando la política internacional contra la pobreza, podrían ponerse en una base más amplia las responsabilidades de los PRSPs, por ejemplo por medio de la integración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Untcad), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), etc. Y con una mirada a la correlación entre la pobreza y el empleo valdría la pena realizar una discusión de cómo se podrían ligar los estándares de la OIT y otros derechos laborales con las proyecciones de los PRSPs.

Esas son algunas ideas que podrían desembocar en un cambio real de paradigma. Si pueden tener éxito, se sabría solo en la práctica. Pero sin esos o análogos conceptos, el anhelo del BM de lograr en este siglo un mundo sin pobreza podría seguir siendo un sueño dorado o incluso convertirse en una pesadilla.

Referencias

- Alexander, Nancy y Charles Abugre: «PRSP: Whitewashing Blackmail» en *Economic Justice News Online* N° 3, 8/2000, <www.50years.org/ejn/v3n2/prsp.html>, accesado el 1/4/03.
- Altenburg, Tilmann y Dirk Messner (eds.): *América Latina competitiva. Desafíos para la economía, la sociedad y el Estado*, Nueva Sociedad, Caracas, 2002.
- Barr, Abigail: «The Functional Diversity and Spillover Effects of Social Capital» en *Journal of African Economies* N° 11, 1/2002, pp. 90-113.
- Burchardt, Hans-Jürgen: «Contours of the Future: The New Social Dynamics in Cuba» en *Latin American Perspectives* N° 3, 2002, pp. 59-76
- Burchardt, Hans-Jürgen: *Zeitenwende. Politik nach dem Neoliberalismus*, Schmetterling-Verlag, Stuttgart, 2004.
- Burchardt, Hans-Jürgen y Haroldo Dilla (eds.): *Mercados globales y gobernabilidad local: retos para la descentralización*, Nueva Sociedad, Caracas, 2001.
- Cepal: *Panorama social de América Latina 2000-2002*, Santiago, 2002.
- Cepal: *Balance preliminar de las economías*, Santiago, 2003a.
- Cepal: *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago, 2003b.
- Elsenhans, Hartmut: «Globalization in a Labourist Keynesian Approach» en *Journal of Social Studies* N° 89, 2000, pp. 1-66.

- Eurodad: «Poverty Reduction Strategies: What Have We Learned so Far?» en <www1.worldbank.org/prsp/newsletter/Nov_2000/PP1100/Eurodad_PRSP_lessons_learned_9_00.doc>, accesado el 10/4/03.
- Franco, Rolando: *Nuevas orientaciones de la política social en América Latina*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago, 1992.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman y Anthony J. Venables: *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*, MIT Press, Cambridge, 1999.
- Gilbert, Christopher L. y David Vines (eds.): *The World Bank. Structure and Policies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Goodman, Margaret, Samuel A. Morley, Gabriel Siri y Elaine Zuckerman: *Social Investment Funds in Latin America. Past Performance and Future Role*, IDB, Washington, D.C., 1997.
- Huber, Evelyne: «Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models» en Gösta Esping-Andersen (ed.): *Welfare States in Transition*, Sage, Londres, 1996, pp. 141-191.
- IDB: *Facing up to Inequality in Latin America. 1998-1999 Report*, Washington, D.C., 1990.
- Kothari, Uma: «Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development» en Bill Cooke y Uma Kothari (eds.): *Participation. The New Tyranny?*, Zed Books, Londres, 2001, pp. 139-152.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson (eds.): *After Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 2003.
- Marshall, Alison, Jessica Woodroffe y Petra Skell: «Policies to Roll-Back the State and Privatise?», Poverty Reduction Strategy Papers, World Development Movement, 4/2001, www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-120.pdf, accesado el 10/4/03.
- McGee, Rosemary, Josh Levene y Alexandra Hughes: «Assessing Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: A Desk-Based Synthesis of Experience in Sub-Saharan Africa», IDS Research Report 52, 2/2002, www.ids.ac.uk/ids/bookshop/rr/Rr52.pdf, accesado el 10/4/03.
- Mesa-Lago, Carmelo: *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform*, Lynne Rienner, Boulder, 1994.
- Mesa-Lago, Carmelo: *Buscando un modelo económico en América Latina. ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica*, Nueva Sociedad, Caracas, 2002.
- Morazán, Pedro: «¿Deuda externa? Nueva crisis, ¿nuevas soluciones?», Occasional Papers, Friedrich-Ebert-Stiftung, Buenos Aires, 2003.
- Morley, Samuel: *Poverty and Inequality in Latin America. The Impact of Adjustment and Recovery in the 90s*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.
- OIT: *Panorama laboral 2001*, OIT, Lima, 2001.
- Oxfam: *Growth with Equity is Good for the Poor*, Oxfam, Londres, 2000, <www.oxfam.org.uk/policy/papers/equity/equity00.htm>, accesado el 10/4/03.
- Oxfam: *Are PRSPs Working? Oxfam's Contribution to the World Bank/IMF. PRSP Review Process*, Oxfam, Londres, 2001.
- Portes, Alejandro y Kelly Hoffman: «Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal», Cepal, Santiago, 2003, papel de trabajo.
- Rodrik, Dani: *The New Global Economy and Developing Countries. Making Openness Work*, ODC, Washington, D.C., 1999.
- Rodrik, Dani: «After Neoliberalism, What?», ponencia presentada a la Alternatives to Neoliberalism Conference, Washington, D.C., mayo de 2002, <www.new-rules.org/Docs/afterneolib/rodrik.pdf>, accesado el 10/7/03.
- Senghaas, Dieter: «Die Auswege aus der Armut sind bekannt» en Robert Kappel (ed.): *Weltwirtschaft und Armut*, Deutsches Übersee-Institut, Hamburgo, 1997, pp. 336-339.
- Thomson, John: «Participatory Approaches in Government Bureaucracies: Facilitating the Process of Institutional Change» en *World Development* N° 9, 1995, pp. 1521-1554.
- Weyland, Kurt: «Populism in the Age of Neo-Liberalism» en Michael L. Conniff (ed.): *Populism in Latin America*, University of Alabama Press, Londres, 1999, pp. 172-190.
- Williamson, John (ed.): *Latin American Economic Adjustment: How much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.
- World Bank: *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Oxford University Press, Nueva York, 2001.
- World Bank: *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World*, Oxford University Press, Nueva York, 2003.

Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea

Un ensayo etnográfico

Javier Auyero

Basado en un trabajo etnográfico y fuentes secundarias, este ensayo examina las dimensiones materiales y simbólicas de un mecanismo crucial en la reproducción de la desigualdad en la Argentina contemporánea: el acaparamiento de recursos estatales por parte de dirigentes políticos del Partido Justicialista (PJ). El ensayo explora las maneras cotidianas en que la dominación y la desigualdad política se nutren de la desigualdad social.

Los 75 colectivos de Manolo

Manuel Quindimil ha sido intendente de Lanús, populoso municipio del Conurbano Bonaerense, desde 1983. Es, como rezaba el eslogan durante la última campaña electoral en Argentina, «el último caudillo». Durante la campaña, Manolo envió 75 buses cargados con sus seguidores al acto principal que el ahora presidente argentino, Néstor Kirchner, organizó en el estadio de River Plate. Lo que sigue es una versión traducida y editada del reporte que un atento observador extranjero escribió sobre el día del acto y sobre las prácticas políticas dominantes en este y otros distritos de la provincia de Buenos Aires:

Estela Cabrera, habitante de una villa de Lanús, concurre a un acto en apoyo de un candidato presidencial ... [con las elecciones] estos actos son parte de la vida diaria de los habitantes de la villa. Cabrera, madre de 11 niñas y niños, está divorciada de su marido. Está desempleada desde hace cinco

Javier Auyero: profesor del Departamento de Sociología, State University of New York at Stony Brook; @: <javier.auyero@stonybrook.edu>.

Palabras clave: desigualdad social, cultura política, clientelismo, peronismo, Argentina.

Nota: Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en la conferencia «Reframing Inequalities in Latin America», organizada por el Latin American and Caribbean Studies Center de la State University of New York-Stony Brook. Agradezco a los participantes y especialmente a los organizadores, Jeanine Anderson, Luis Reygadas y Paul Gootenberg por el estimulante intercambio de ideas.

Estas redes vinculan a patrones, punteros y pobres urbanos de manera diaria y, en buena medida, oculta

años. Pero es una mujer ocupada. Cuida a sus hijos, trabaja 20 horas en un comedor comunitario cercano para ganarse el dinero del plan de empleo y, hasta temprano en las mañanas, teje abrigos que vende a menos de un dólar cada uno, permitiéndose solo 5 horas de descanso antes de que su atareado día comience nuevamente. ... Cabrera no sabe por cuál de los candidatos se realiza el acto, solo sabe que concurrirá. Un par de días antes del acto, Cabrera dice que irá solo porque el director del comedor le cortará el plan si no lo hace. «Tenés que ir, no importa otra cosa», dice. Para ella, el acto es como un día de trabajo. «Si me pierdo el acto, necesito traer un certificado médico diciendo que estuve enferma o que uno de mis chicos estuvo enfermo», dice resignada y exasperada al mismo tiempo. «Si estuviera enferma, ¿dónde voy a conseguir un certificado?».

María Coronel, la administradora de los comedores infantiles de la municipalidad de Lanús ... me dijo que ninguno de los directores de los comedores está involucrado en política o recluta gente para los actos. «Si alguno lo hace, lo desconozco», me dijo.

Fuimos al estadio donde se organizaba el acto en colectivos que llevaban el nombre de Coronel en el parabrisa. [De las 63 que entrevisté] 45 trabajan en el comedor de Coronel como beneficiarias de un subsidio, tienen hijos que comen en el comedor de Coronel o ellas mismas lo hacen. Sólo 6 dijeron no estar conectadas con el comedor y simplemente estaban interesadas en ir al acto. Increíblemente, 46 de ellas, Cabrera incluida, no sabían el motivo del acto –y ciertamente no estaban allí por su deseo de apoyar a Kirchner...

No llegamos al estadio ... sino hasta las 8 de la noche, el acto empezó tarde. Sentados en las tribunas altas, tomando mate para combatir el frío, no pudimos escuchar los discursos por el ruido de los bombos ... Pero no importó que no escuchásemos. Habiendo ya hecho acto de presencia, nos fuimos antes de que Kirchner y su compañero de fórmula hablaran. Todo el mundo estaba contento de irse: llegarían a sus casas alrededor de la 1 de la mañana, a 11 horas de haberse juntado para asistir al acto. (Extraído de Goldberg 2003a.)

¿Qué está pasando? Manolo, Estela y María ilustran un mecanismo clave en la reproducción de la desigualdad en la Argentina contemporánea: el acaparamiento de recursos estatales por parte de dirigentes políticos del Partido Justicialista (PJ). Basado en un trabajo etnográfico y fuentes secundarias, este ensayo procura examinar este mecanismo en sus dimensiones materiales y simbólicas.

El argumento que construiré es el siguiente: aprovechándose de su posición privilegiada, los dirigentes del PJ secuestran recursos estatales con los que: a) resuelven un sinnúmero de necesidades básicas a los habitantes de los enclaves de pobreza urbana, b) acumulan capital político que les ayuda a conquistar mejores posiciones en el campo político local, y c) mantienen en funcionamiento la maquinaria electoral del PJ. La resolución cotidiana de los problemas de subsistencia que afrontan los destituidos se da mediante transacciones individuales y personalizadas. Mediante estas transacciones, los dirigentes del PJ (mediadores entre beneficiarios como Estela y patrones como Manolo, conocidos en Argentina como *punteros*) establecen lazos sociales con los asistidos, lazos que, luego de repetidas ocasiones, se transforman en redes. Estas redes vinculan a patrones, punteros y pobres urbanos de manera diaria y, en buena medida, oculta. El contexto de sostenida y generalizada privación material en el que

funcionan las redes genera una serie de problemas organizativos (no hay, para decirlo de manera rápida, suficientes recursos para satisfacer las múltiples y crecientes necesidades de los desposeídos). De manera creciente, los punteros del PJ procuran resolver sus propios problemas organizativos (y los del mismo PJ) mediante la creación de una distinción entre miembros y no miembros del partido (esto es, incluidos y excluidos) creando, de manera no necesariamente intencional, desigualdad.

En el ámbito empírico, este ensayo trabaja sobre la siguiente hipótesis: con la consolidación del hiperdesempleo y la resultante explosión de los niveles de pobreza, Manolo –lejos de ser el «último caudillo», un «dinosaurio político», o una especie en extinción dentro de la «compleja, brutal, decisiva y peligrosa» máquina peronista (Moreno)– podría estar encapsulando, a la manera de un tipo ideal realmente existente, un emergente sistema de desigualdad categórica: un sistema que distingue entre beneficiarios dignos de ayuda (estatal), y aquellos no merecedores de tal asistencia. Con el avance de la marginalidad, el futuro argentino verá más antes que menos Manolos.

En el ámbito analítico, este ensayo identifica un sistema de prácticas cuya propia existencia hace evanecer las fáciles y simplificadoras (pero aún duraderas) distinciones entre instituciones formales e informales. El foco analítico del ensayo yace en un universo social específico en el cual la desigualdad se reproduce mediante la mutua interpenetración entre el Estado, la política partidaria rutinaria, y la vida cotidiana.

En el ámbito teórico, este trabajo combina la atención que Charles Tilly ha prestado a los mecanismos generadores de desigualdad, con la atención puesta por Pierre Bourdieu en sus dimensiones simbólicas (más específicamente su idea de «negación colectiva» como velo que cubre la verdad de los intercambios), a los efectos de explorar esta proposición, por cierto general (y gramaticalmente incorrecta): la desigualdad social alimenta la dominación alimenta la desigualdad política.

El ensayo está basado en un trabajo etnográfico realizado (y actualmente en curso) en el Gran Buenos Aires y en las provincias de Neuquén y Santiago del Estero, y en la escasa literatura existente sobre máquinas políticas en Argentina (Goldberg 2003a; Levitsky; Torres). Por razones de espacio evitaré detalladas descripciones etnográficas y me centraré en unas pocas ilustraciones (basadas

Los punteros del PJ son actores centrales en una red de resolución de problemas cotidianos que controlan el acceso a un conjunto amplio de recursos materiales

en mis propias reconstrucciones y las de otros observadores) que capturan el funcionamiento material y simbólico de la máquina peronista.

Acaparando

Cualquiera sean sus orígenes históricos, la máquina política persiste como un aparato que satisface necesidades de diversos grupos de la población que no son saciadas de otra manera.

Robert Merton, Teoría y estructura social

En una esquina de Villa Esperanza, en una municipalidad lindante con la capital federal, adolescentes armados cobran peaje y trafican drogas. Parece una escena de la película *Ciudad de Dios*. Más allá del nombre de la villa, aquí la esperanza elude a sus habitantes. Pero Marta Belisán, puntera peronista en la villa, genera un oasis de optimismo desde su casilla, que hace las veces de casa particular y comedor comunal. El día en que visité a Belisán, tres camiones —que funcionan como el hospital móvil de Lanús— estaban estacionados frente a su casa. Una larga lista de madres con sus hijos esperaban para verla. Belisán es parte de la red que, comandada por el intendente, resuelve problemas en los barrios. Ella distribuye ayuda a los más desesperados habitantes de Villa Esperanza y si éstos, a cambio, tienen que ir a un par de actos en apoyo al candidato presidencial Kirchner, lo hacen con entusiasmo...

Muchos son los que, en comunidades pobres, no ven el clientelismo como algo perverso impuesto por gente de afuera o por las elites políticas, sino como una manera de sobrevivir una crisis económica que ha dejado a los habitantes de la villa sin empleo formal. Estos habitantes tienen una cantidad innumerable de problemas: necesitan encontrar comida para ellos y sus hijos, necesitan medicamentos y servicios fúnebres, necesitan chapas para reconstruir sus casillas cada vez que una estufa a kerosén explota, destruyendo la vivienda en la que han trabajado años. Son muchas las otras cosas que querrían tener, caños para instalar una red cloacal (para evitar que sus hijas contraigan infecciones parasitarias, que son endémicas en las villas construidas sobre lo que solían ser pantanos).

El puntero del barrio, escucha atentamente a las demandas e intenta satisfacerlas. Tienen una ventaja importante sobre el resto en lo que hace a la resolución de problemas: el monopolio de los recursos estatales ... Todos en Villa Esperanza conocen a Belisán y a su círculo íntimo de seguidores porque Belisán prepara comida en su comedor comunitario, arregla la visita del hospital móvil en el barrio, distribuye comida y cupones de alimentos para madres y ancianos, y distribuye ocasionalmente juguetes a padres que no pueden comprar ninguno. La gente en el comedor no distingue entre Marta la organizadora del comedor y Marta la militante peronista.

Como la mayoría de los punteros, Belisán está disponible para los habitantes de Esperanza a cualquier hora del día y de la noche. Sus actividades van desde la obtención de un documento en la municipalidad hasta la organización de un cumpleaños para un anciano de 71 años que no tiene familia ... (Extraído de Goldberg 2003b, traducción mía.)

Este observador extranjero apunta acertadamente a una práctica política bastante generalizada, pero poco estudiada, en la Argentina contemporánea. Con el desempleo rondando el 18% y más de la mitad de los argentinos viviendo bajo la línea oficial de pobreza, los pobres encuentran una de las pocas fuentes de satisfacción de necesidades materiales apremiantes en los punteros del PJ. Como ilumina el reporte citado, los mediadores peronistas están profundamente enraizados en la vida cotidiana de los destituidos.

Los punteros del PJ son actores centrales en una red de resolución de problemas cotidianos que controlan el acceso a un conjunto bastante amplio de recursos materiales (desde subsidios estatales para desempleados, hasta alimentos y medicinas) y de información sobre los mismos. Estas redes de resolución de

problemas dependen, en buena medida, del apoyo (no siempre legal, no siempre público) de las administraciones nacionales, provinciales y/o municipales. Funcionan como redes de distribución de recursos y de protección frente a los siempre presentes riesgos de la vida cotidiana en territorios de relegación. Los punteros distribuyen comida en comedores populares financiados por el Estado, permiten u obstruyen el acceso a planes estatales para desempleados, distribuyen bonos con los que se puede obtener alimentos en los municipios locales y/o medicinas que, por su precio, están fuera del alcance de los pobres urbanos. El recientemente publicado libro de Steve Levitsky nos da un exhaustivo análisis de la forma y función de la máquina peronista. Basado en una encuesta realizada en 112 Unidades Básicas del PJ en La Matanza, Quilmes y la ciudad de Buenos Aires, Levitsky demuestra que más de dos tercios de ellas distribuyen comida o medicinas en forma directa. De las ubicadas en el Gran Buenos Aires, 60% participa en la implementación de al menos un programa social gubernamental.



«¿Qué hacés acá? Ya no estás más en el plan...», le dice un puntero del PJ a Alejandra, una mujer de 34 años, desempleada, que estaba en la fila para cobrar su Plan «Jefas y Jefes de Hogar» en la sucursal de Lanús del Banco Provincial. En la municipalidad, los funcionarios le informaron que ella figuraba en la lista de beneficiarios. En el banco, sin embargo, un empleado le dijo que otra mujer, quien resultó ser la esposa del puntero, cobró el subsidio en su nombre con una nota que incluía información personal de Alejandra y que afirmaba que no podía concurrir a cobrar (Hauser).

Esta breve historia, sugestivamente titulada «Los peajes del Plan Jefas» describe una de las instancias en las que parte de los recursos del más importante plan social de la Argentina («Jefas y Jefes de Hogar») termina en manos de los dirigentes del PJ. Este programa en particular se ha convertido en la columna vertebral de la subsistencia para casi dos millones de desempleados quienes reciben un subsidio en efectivo de 150 pesos (50 dólares) por mes. En contraprestación, deben realizar entre cuatro y seis horas de trabajo diario –en tareas comunitarias, concurrendo a la escuela, etc. Financiado por el tesoro nacional, nuevos impuestos a las exportaciones, y un préstamo de 600 millones de dólares del Banco Mundial, este programa tiene similitudes y diferencias con respecto a anteriores programas sociales destinados a los pobres y/o desempleados. Es diferente en su magnitud (es el programa más amplio ejecutado hasta el momento, cubriendo a casi un 20% de los hogares argentinos), en la cantidad de regulaciones que lo gobiernan, y en el marco discursivo que lo presenta como relacionado a un vago «derecho a la inclusión social». Es similar en su énfasis en la asistencia a los necesitados (más que en la redistribución de los recursos) y, si hemos de creer en la evidencia acumulada por periodistas, militantes de derechos humanos, y algunas agencias estatales, en que termina financiando parte del funcionamiento de la maquinaria partidaria más grande y poderosa del país mediante los peajes que los punteros del PJ cobran para garantizar el acceso al mismo (CELS).

En este sentido es importante mencionar el hecho de que, luego de innumerables disputas entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, los intendentes pudieron mantener el control administrativo del Plan en sus respectivos municipios. Los intendentes del país tienen *de facto* un poder de veto sobre quién se convierte en beneficiario. De manera similar al Plan Vida, al Bono Solidario, a los Planes Trabajar, y al Programa de Emergencia Laboral, parte del «Jefas y Jefes» se torna en un recurso estatal que, circulando dentro de la red peronista de resolución de problemas, lubrica el funcionamiento de la máquina partidaria.

Dominando

Cuanto más uno observa con detenimiento las prácticas cotidianas de clientes, punteros y patrones en los enclaves de pobreza argentinos, más tiene la certeza de que la máquina peronista empieza a parecerse a una enorme institución bancaria ejerciendo lo que Weber dio en llamar dominación «en virtud de la posición monopólica». De acuerdo con Weber, este tipo de dominación está «basada en la influencia derivada exclusivamente de la posesión de bienes y habilidades vendibles garantizadas de alguna forma y actuadas sobre la conducta de aquellos dominados, quienes permanecen formalmente libres y están motivados simplemente por la prosecución de sus propios intereses» (p. 943). Dada su posición monopólica en el mercado de capitales, una institución bancaria o financiera de grandes dimensiones, puede imponer sus propios términos, en sus propios intereses, en la concesión de un crédito, ejerciendo, así,

una influencia dominante en el mercado de capitales. «Los deudores potenciales, si realmente necesitan el crédito, tiene que, en su propio interés, someterse a estas condiciones ... Los bancos de crédito ... simplemente buscan su propio interés y lo realizan mejor cuando las personas dominadas, actuando en libertad formal, persiguen racionalmente sus propios intereses al estar constreñidos por las circunstancias objetivas (ibíd.).

Bajo este tipo de dominación, el dominante no dirige directamente la acción del grupo dominado; al perseguir sus propios intereses, el dominante (en el caso de Weber, el banquero monopolista; en el nuestro los patrones y punteros del PJ) tiene capacidad de limitar las posibilidades que se le abren al dominado (en el caso de Weber, la gente que necesita créditos; en el nuestro, los futuros clientes del PJ).

Los punteros y patrones buscan hacer carrera dentro del partido, intentando acumular capital político para mejorar sus posiciones en el campo político local. Para conseguirlo, intentan maximizar el acceso a recursos estatales (bienes materiales distribuidos por el Estado, información, planes sociales, etc.) que son vitales para resolver los problemas cotidianos de los pobres y para crear un grupo de seguidores. En otras palabras, hacen política mediante la resolución de problemas. No buscan dirigir directamente las acciones de la gente pobre que necesita recursos (lo que Weber denominaría, «dominación en virtud de la autoridad, esto es, poder de dar órdenes y deber de obedecer»). Sin embargo, solo un abordaje que se centre en individuos en lugar de relaciones puede dejar de ver los efectos estructurales de dominación implícitos en la posición de los mediadores peronistas. Al buscar la realización de sus intereses, algunos se transforman en cuasi-monopolios en la resolución de problemas. Al hacerlo, aumentan su capacidad de limitar las posibilidades de los «detentadores de problemas», esto es, se convierten en dominantes.

La evidencia que existe respecto de la capacidad del patronazgo para obtener votos en las elecciones generales es más bien contradictoria (v. Auyero 2001; Murillo/Calvo). Lo que es indiscutible es que el propio funcionamiento de la red es funcional al PJ porque le resuelve una serie de problemas organizacionales: financia los costos operativos del partido, mantiene el partido activo entre elecciones, provee de personal durante las elecciones internas y generales (fiscales, jefes de mesa, choferes para transportar votantes, etc.), sin embargo, el propio funcionamiento de la red también genera sus problemas: ¿cómo garantizar la lealtad de (y el control sobre) los clientes?, ¿cómo distinguir entre aquellos dignos de recibir ayuda y aquellos que no lo son? Ambos problemas están relacionados. En las Unidades Básicas y/o en las oficinas municipales tienen lugar repetidas interacciones entre patronos, punteros y clientes. Se hacen y se retribuyen favores (con asistencia a actos partidarios, votos en elecciones internas, manifestaciones de apoyo, etc.). En la práctica, los mediadores examinan la lealtad de sus seguidores, mientras que los clientes experimentan, también en la práctica, la fiabilidad de patronos y punteros. Se genera así un proceso de identificación mutua. De manera creciente, se crea una distinción entre miembros leales o impredecibles, distinción que se transforma en una entre beneficiarios dignos de ayuda (estatal) y otros que no lo son. Al contrario de otras diferencias categóricas (hombre/mujer; ciudadano/extranjero, etc.) esta distinción no precede a la transacción sino que es creada en mutuas y constantes interacciones.

Encubriendo

Marta Belisán niega categóricamente cualquier conexión entre los servicios estatales que ella distribuye y las actividades políticas del intendente. «Nosotros no le preguntamos a la gente si puede venir a un acto. Les decimos, ¿quieren venir?», asegura Belisán. «Al intendente no le gusta mezclar la política con la acción social», sin embargo, como explica Elsa Ramírez (encargada de reclutar a las clientes de Belisán cuando hay un acto partidario), su trabajo es sencillo: «la gente ya nos conoce». Una señora mayor que por las tardes juega a las cartas en el comedor comunitario explica por qué se sube a los colectivos de Belisán: «Ella tiene planes de trabajo que se distribuyen desde aquí. Ella tiene medicamentos. Ella tiene cosas para acá». (Extraído de Goldberg 2003b, traducción mía.)

La negación de la demanda de votos y/o apoyo a cambio de favores y objetos materiales no es una actividad individual llevada a cabo por las Martas que abundan en las oficinas municipales a lo largo y ancho del país. Es parte de lo que Pierre Bourdieu denomina «negación colectiva», una dimensión simbólica que es constitutiva del funcionamiento de la maquinaria peronista. Bourdieu

(1977; 1998) enfatiza la *experiencia* del don como factor crucial en el velo que cubre la verdad de los intercambios. Siguiendo a Bourdieu, quiero argumentar que la forma en que la resolución de problemas es vivida, experimentada, resulta de fundamental importancia a la hora de comprender y explicar su funcionamiento y durabilidad. Si miramos de cerca las maneras en que los patrones y los punteros presentan sus acciones y sus favores, veremos que lo que se pone en juego, en cada favor, en cada bien distribuido, es una denegación de la idea de intercambio. Los punteros peronistas enfatizan «el servicio» que prestan al «pueblo», «el amor» que dicen sentir por «los humildes», «la pasión» que los anima en el «trabajo social», y su «sacrificio» diario. El siguiente testimonio captura esta dimensión casi siempre presente, con variantes personales, en las voces de punteros y patrones peronistas. Susana, una importante puntera en el municipio de Lanús, habla de «sus» comedores infantiles, encapsulando el punto de vista de quienes distribuyen favores y servicios:

Yo tomé la responsabilidad de los comedores con ese amor que se tiene por los chicos ... Yo dirijo los comedores como lo hago en mi propia casa. La calidad de la comida es bárbara porque yo personalmente la pruebo. Este trabajo te afecta la salud ... dos veces al año estoy en el hospital porque me bajan las defensas, por la vocación que uno siente por lo que hace.

Algunas veces, beneficiarios como Estela Cabrera están «resignados y exasperados» frente a la contraprestación implícita en los favores realizados por los patrones. En la mayoría de los casos, sin embargo, los beneficiarios del patronazgo, en especial aquellos con relaciones de larga data con sus benefactores, los ven como «amigos», «vecinos que se preocupan», «buena gente», y piensan y sienten que la resolución partidaria de problemas no es un «derecho» sino un «favor» realizado por gente responsable y «que siempre da una mano». El siguiente testimonio proviene de una entrevista con una habitante de una villa de Buenos Aires que ha estado activa en la Unidad Básica local, «ayudando» a su puntero durante los últimos cuatro años: «Es una persona excelente. Él se ocupa de la gente, es un ser humano excepcional. Sufre mucho porque la gente que lo va a ver siempre se va con alguna solución a sus problemas. Tiene respuestas para todos. A todos les da consejos...».

Las impugnaciones morales (y moralizantes) realizadas por periodistas (algunas veces con las mejores intenciones) y por analistas que se centran en los actores colectivos que se oponen a la maquinaria peronista (como, por ejemplo, el movimiento piquetero) nos harían creer que, dentro del universo social especí-

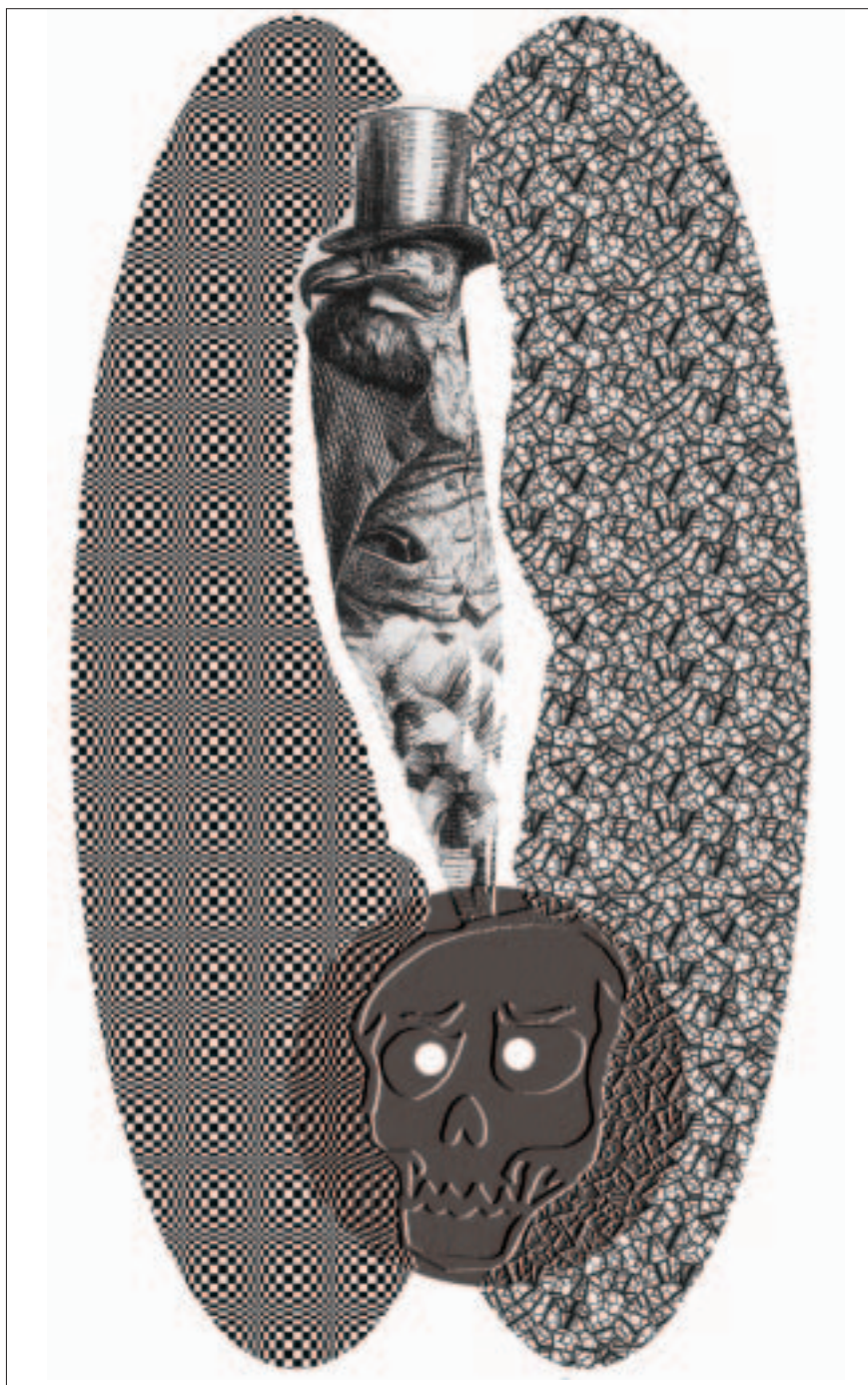
***La red inscribe
las relaciones
de dominación
en los cuerpos
y las mentes
de los beneficiarios-
seguidores
bajo la forma
de disposiciones
duraderas***

fico de las redes peronistas, la práctica dominante es la orden explícita dada por los punteros a sus clientes cada vez que se entrega un bien o se hace un favor. La política «clientelar», para sus críticos, es básicamente una política de órdenes, amenazas y recursos materiales. Cuanto más tengan los patrones y punteros para repartir, más será el apoyo con el que cuenten, más el poder que acumulen.

El acaparamiento de recursos y la dominación política, sin embargo, no viven una sola vida en la objetividad de la distribución de recursos. Parafraseando a Bourdieu, podríamos decir que la red peronista vive otra vida en las disposiciones que inculca en los agentes. La apariencia de automaticidad que tiene el intercambio de bienes por apoyo no debe ser interpretada en términos mecánicos sino, por el contrario, como resultado de la habituación que genera en los beneficiarios o «clientes». El funcionamiento *diario* de la red de resolución de problemas infunde en quienes reciben los favores y bienes un conjunto de disposiciones (y enfatizo la actividad regular y rutinaria de la red para marcar que esta relación de intercambio trasciende actos singulares de intercambio). Estos esquemas de percepción, evaluación y acción son, a su vez, reconfirmados por las acciones simbólicas que los patrones y punteros realizan, también de manera constante, en sus discursos públicos (acentuando su «amor a los pobres»; su «sacrificada tarea») y en sus formas de dar personalizadas (acentuando las dificultades sorteadas para obtener el beneficio, creando de esta manera la impresión de que si ellos, los benefactores, no estuviesen donde están, no habría bienes y/o servicios para repartir).

La red inscribe las relaciones de dominación en los cuerpos y las mentes de los beneficiarios-seguidores bajo la forma de disposiciones duraderas. Estas disposiciones quedan evidenciadas en las innumerables manifestaciones de respeto («creo que él [el puntero] debería ser reconocido por todo lo que hace por los vecinos»), admiración («la forma en que se ocupa de los vecinos, es un ser humano excepcional»), e incluso amistad («Nosotros nos consideramos su amiga», «Ella está siempre presente cuando algo pasa ...es tan buena», «Está en todos los detalles») que los beneficiarios articulan discursivamente sobre sus benefactores. Sin embargo, con mayor frecuencia, estas disposiciones *se expresan en la práctica* mediante lo que los clientes simplemente *saben* («porque si me consiguió el medicamento, o algo de leche, o un paquete de yerba, yo sé que tengo que ir al acto, para cumplir con él, para mostrarle mi agradecimiento»). Los actos de conocimiento son, nos recuerda este último testimonio, actos de sumisión.

En otras palabras, el patronazgo está indudablemente basado en bienes materiales pero tiene una cardinal dimensión simbólica que la mayoría de los analistas



que recurrentemente profetizan la «crisis del clientelismo» («crisis», debo enfatizar, que ya lleva más de 10 años gestándose, de acuerdo con los periódicos vaticinios) pierden de vista por completo. El orden social de la máquina clientelar tiene efectos duraderos a través de las disposiciones que instila en las creencias de los clientes. La autoridad de patrones y punteros particulares bien puede provenir de los recursos que detentan, pero la autoridad del clientelismo, la autoridad de patrones y punteros como actores generales, proviene de la habituación que el propio funcionamiento de la red genera.

Conclusiones

Durante los años 90, el PJ alteró su organización urbana: de basarse en sindicatos pasó a sustentarse en redes clientelares (Levitsky; Levitsky/Murillo). La generalización de la miseria, el hiperdesempleo y la retirada del Estado (Auyero 2000) incrementaron de manera sustancial la influencia de los mediadores y los jefes políticos que facilitan el acceso a escasos recursos estatales. La política clientelar no es nueva en Argentina, pero su relevancia política, social y cultural ha avanzado desde comienzos de los 90 –coincidentemente con la aplicación radical de reformas neoliberales.

Si observamos de cerca al funcionamiento de la red veremos a vecinos recibiendo bienes, obteniendo acceso a alguno de los varios planes sociales estatales mediante contactos personales, asistiendo a actos, votando en elecciones internas, y trabajando diariamente para el PJ. Distintas formas de interacción social ocurren dentro de este universo social específico. Traslados cotidianos a la Unidad Básica o a la municipalidad local, interminables reuniones con los punteros, encuentros partidarios, constituyen una arena de sociabilidad con sus propias reglas y sus dimensiones dadas-por-descontadas, su propia *doxa*. La etnografía también nos muestra evidencia sobre la negación colectiva de cualquier tipo de *quid pro quo*; una refutación subjetiva, pero no individual, del intercambio objetivo. ¿Con qué fines? Ciertamente es que esta denegación colectiva humaniza y personaliza la asistencia de aquellos que más necesitan (Merton) – una dimensión que no debe ser subestimada en un contexto de indiferencia estatal bastante pertinaz– pero también enmascara un balance desigual de poder dentro de este arreglo jerárquico, presentando públicamente el acaparamiento de recursos como un «servicio al pueblo».

En *Durable Inequality*, Tilly identifica un mecanismo básico generador de desigualdad, el acaparamiento de oportunidades: «Cuando miembros de una red delimitada categorialmente adquieren acceso a un recurso que es valioso, reno-

vable, pasible de ser monopolizado, soporte de las actividades de la red, y acrecentado por el *modus operandi* de la propia red, los miembros de esa red regularmente acaparan acceso a ese recurso, creando creencias y prácticas que sostienen su control» (p. 91).

Seguramente Tilly no tenía en mente el funcionamiento del PJ cuando definió este mecanismo –más que en patrones y mediadores estaba pensando en otras categorías como ser hombre/mujer, blanco/negro, ciudadano/no ciudadano. Sin embargo, uno bien podría preguntarse si la perspectiva tilliana, basada en mecanismos perpetuadores de la desigualdad, no puede sernos de mucha utilidad para examinar la construcción cotidiana de inequidades dentro del universo específico de la política peronista. La atención empírica al secuestro de recursos estatales llevado a cabo por la máquina peronista y a los problemas organizativos que tal apropiación genera, debe ser complementada con un estudio etnográfico del conjunto de «creencias y prácticas» que, ocultando el mecanismo, perpetúan su funcionamiento. Llevar a Tilly y a Bourdieu a la máquina del PJ, esto es, prestar atención simultánea a las estructuras y a las experiencias que sostienen la política peronista de los pobres, debería ayudarnos a entender la creación y el mantenimiento de la desigualdad basada en la afiliación partidaria.

Referencias

- Auyero, J.: «The Hyper-Shantytown. Ethnographic Portraits of Neo-liberal Violence(s)» en *Ethnography* vol. 1 N° 1, 2000, pp. 93-116.
- Auyero, J.: *Poor People's Politics*, Duke University Press, Durham, 2001.
- Bourdieu, P.: *Outline of the Theory of Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1977.
- Bourdieu, P.: *Practical Reason*, Stanford University Press, Stanford, 1998.
- Bourdieu, P.: *Pascalian Meditations*, Stanford University Press, Stanford, 2000.
- Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS: «Protestas y represión en diciembre», acceso internet 23 de diciembre de 2003.
- Goldberg, J.: «Campaign Conscripts» en *American Prospect*, abril de 2003a.
- Goldberg, J.: «Client Privilege» en *The American Prospect*, abril de 2003b.
- Hauser, I.: «Los peajes del Plan Jefas», *Página 12 Digital*, acceso 14 de enero de 2004.
- Levitsky, S.: *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Levitsky, S. y V. Murillo: «Building Castles in the Sand? The Politics of Institutional Weakness in Argentina» en S. Levitsky y M.A. Murillo (eds.): *The Politics of Institutional Weakness: Understanding Argentine Democracy in the 1990s*, s/f, manuscrito.
- Merton, R.K.: *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, Glencoe, 1949.
- Moreno, S.: «Bonaerenses», *Página 12 Digital*, acceso 11 de enero de 2004.
- Murillo, V. y E. Calvo: «Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market» en *American Journal of Political Science*, en prensa.
- Tilly, Ch.: *Durable Inequality*, University of California Press, Berkeley, 1998.
- Torres, P.: *Votos, chapas y fideos*, De la Campana, Buenos Aires, 2002.
- Weber, M.: *Economy and Society*, University of California Press, Berkeley, 1968.

Nueva Sociedad Separatas

Imelda Vega-Centeno

¿Los comedores populares son política social? Entre la nominación y la violencia simbólica

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 193, septiembre-octubre 2004, pp. 146-162.

¿Los comedores populares son política social?

Entre la nominación y la violencia simbólica

Imelda Vega-Centeno

A fines de la década de los 70, en el Perú, una espontánea respuesta popular ante las políticas de ajuste estructural, generó una solución de emergencia al problema del hambre: los comedores populares. Este sistema organizativo y su relativo éxito, llamó la atención de políticos, científicos y Estado. Más que estudiados, los comedores fueron nominados con intenciones políticas diversas. Ello se convierte en violencia simbólica cuando Fujimori los eleva a política social. Se requiere de una propuesta de análisis de las organizaciones espontáneas del pueblo y sus alcances en el campo de las políticas estatales de lucha contra la pobreza.

A fines de la década de los 70, al implementarse las primeras políticas de ajuste estructural en el país, como a muchos científicos sociales comprometidos con las reivindicaciones populares, me tocó acompañar el proceso de organización popular en su lucha por la supervivencia. Fui testigo entonces del surgimiento de las «ollas comunes», sistema de solidaridad entre los más pobres, que permitió comer (durante largos meses) a los despedidos de las empresas, así como a sus familias.

Imelda Vega-Centeno: socio-antropóloga peruana; ha realizado diversos trabajos en el área de la sociología de las religiones y de la cultura, sobre todo en su relación con los aspectos culturales de la práctica política.

Palabras clave: políticas sociales, lucha contra la pobreza, comedores populares, Perú.

Nota: El presente trabajo forma parte de una reflexión mayor preparada para la Fundación Friedrich Ebert, Perú, y que tiene por título: «Los comedores populares: nominación autoritaria, violencia simbólica y voluntarismo político», inédito.

Este proceso organizativo popular fue creciendo en la medida que las políticas de ajuste no generaban empleo suficiente, ni sistemas de protección social para los excluidos, y sobre todo en la medida en que este último fenómeno fue generalizándose a partir de una creciente precarización del empleo y del crecimiento de la pobreza extrema, productos ambos del modelo económico puesto en marcha. Este esfuerzo formidable de las mujeres por sobrevivir a la crisis, por apostar por el futuro de sus hijos y por no sucumbir a la exclusión, obviamente no podía pasar desapercibido para los agentes de desarrollo, los científicos sociales, ni para los responsables de las políticas del Estado. Un inmenso problema, el del avance de la pobreza extrema, estaba siendo asumido (muy parcialmente) por las mujeres organizadas, quienes a partir de pequeñas donaciones de alimentos (de Cáritas, Ofasa y otras ONGs) más su trabajo voluntario, añadiendo algunos pocos recursos acumulados con la venta de los alimentos y las donaciones en los mercados, estaban cumpliendo un importante papel en la alimentación popular.

Este masivo esfuerzo de las mujeres por sobrevivir al azote de la miseria, llamó fuertemente la atención de los especialistas (feministas y no feministas) en los años 80, quienes analizaron, alentaron, participaron y compartieron estas luchas¹. Pero, como nos decía un informante, «se sobredimensionaron los alcances de un movimiento urbano por la supervivencia, y sus críticos lo fueron a partir de opciones políticas, más que por un análisis objetivo de los mismos» (Calderón, entrevista).

El cientista social y la tentación de nominar los hechos sociales

Entre nosotros, son pocos los científicos que actúan solamente desde el ámbito académico. Frecuentemente están comprometidos en la acción social directa, e incluso sus trabajos no existirían si no estuvieran basados en la intervención social, los cuales comprometen desde su base presupuestos epistemológicos

1. Tuve la excepcional oportunidad de vivir la experiencia del gobierno de transición (diciembre de 2000 a julio de 2001), como asesora de la Dirección General del Programa Nacional de Apoyo Alimentario (enero-junio de 2001). Entonces me tocó llevar adelante un conjunto de tareas cuyos objetivos eran neutralizar la manipulación política de los comedores populares, buscando la consecución de sus funciones en el marco de la transparencia más completa en el ejercicio de la función pública. Realizamos entonces un primer censo de comedores de Lima Metropolitana y posteriormente organizamos un sistema de Supervisiones en Profundidad (SEP), a partir del cual, finalmente, pudimos tener una imagen precisa de qué era lo que estaba pasando dentro de los comedores y a quiénes se estaba atendiendo, así como la serie de disfunciones que se estaban produciendo dentro de los comedores atendidos por el Pronaa (Programa Nacional de Apoyo Alimentario), tanto en Lima como en el resto del país, alcanzando así una visión nacional del fenómeno, en toda su riqueza y miseria (cf. Vega-Centeno).

fundamentales de la práctica sociológica: su visión *parcial y parcializada* de la realidad y *su carácter hipotético*, es decir provisional, así como su capacidad de interrogar la realidad repetidamente, para hacerle decir su verdad oculta más allá de sus opacidades voluntarias e involuntarias, o de intencionalidades institucionales (Maduro). Analistas e interventores sociales al mismo tiempo, los científicos sociales de nuestro medio se ven confrontados con la miseria material cotidiana, los límites precarios de la organización popular, la insignificancia de las políticas estatales «para los pobres», pero sobre todo con la incapacidad de éstas y de los esfuerzos de los sujetos populares por revertir la situación de exclusión y de inequidad social (Bourdieu 1993, p. 222).

Divididos entre su solidaridad, deseos de compromiso, necesidad de utopías (en un momento de crisis de paradigmas), nuestros científicos comprometidos se encontraron frente a su débil capacidad de objetivar su sujeto de estudio, porque ellos mismos eran «débilmente capaces de objetivarse a sí mismos, e ignoraban frecuentemente que su discurso aparentemente científico hablaba menos de su objeto científico y más de su relación personal con este objeto» (Bourdieu 1992, p. 48). Esta afirmación es particularmente cierta en el caso del fenómeno «comedores populares», inclusive en trabajos que quieren confrontar la producción sociológica sobre los mismos con un conjunto de teorías interpretativas (Lora), recorrido que pocas veces llega a formular cuestiones de fondo (Anderson 1991; 1994; Granados 1996b).

En cuanto a la producción sociológica en torno de los comedores populares, podemos decir que frecuentemente se ha «limitado a ‘calificar’ con términos sociológicos o con citas de Marx a dichos fenómenos, sin preocuparse de confirmar las hipótesis ni las teorías utilizadas, traicionando el espíritu de quienes las produjeron» (Bourdieu 1984, p. 150). El sujeto de análisis «comedores populares», se convirtió paulatinamente en un discurso justificador de posiciones políticas, «perdiendo el interés por comprender las especificidades del desarrollo del país, cuando no derivando en un discurso moralista que quería marcar el ‘deber ser’ de los hechos sociales» (ibíd., p. 151).

¿Qué más tentación de profetismo social (Bourdieu) que un vigoroso movimiento de lucha por la supervivencia, surgido al mismo tiempo que sucumbía la organización sindical y que los proyectos políticos de izquierda eran fuertemente azotados por los efectos del terrorismo y de la caída del Muro de Berlín? «La sociología profética opera con la lógica según la cual el sentido común construye sus explicaciones cuando se contenta con sistematizar falsamente las respuestas que la sociología espontánea da a los problemas existenciales» (ibíd.).

La tentación profética, sumada a la necesidad de creencia en un momento de crisis de paradigmas, contribuye eficazmente a este sobredimensionamiento del fenómeno de los comedores populares, pero en torno del mismo no solo se producía un error de dimensiones, sino una serie de fenómenos de nominación que los distintos actores institucionales involucrados ejercieron de manera parcial y parcializada, y, frecuentemente, políticamente intencionada (Maduro).

Pero los periodistas y políticos expropian una conceptualización sociológica así producida en torno de fenómenos sociales que sorprenden e interrogan a todos; de esta manera los conceptos con los que se califica a aquellos (los comedores populares en nuestro caso), resultan «etiquetas posibles de ser pegadas arbitrariamente sobre cualquier objeto, la etiqueta dice lo que designa, dice que tal objeto es diferente sin enunciar en qué consiste la diferencia; el concepto pegado, adosado, viene a ser un instrumento de reconocimiento y no de conocimiento, refiere a un objeto empírico diferente, pero sin hacer análisis de la diferencia» (Bourdieu 1984, pp. 35-36).

Esta capacidad de designación de una clase de fenómenos sociales por un simple «pegote» de conceptos resulta reducida a un «acto de nominación, que corresponde a la lógica ordinaria de este género de operación, dar un nombre, un nombre único, algo así como el apellido de los individuos, que los diferencia de otros que podrían tener el mismo nombre propio, acto de nominación que según Lévi-Strauss significa adoptar uno de los puntos de vista posibles con respecto a él y pretender imponerlo como punto de vista único, legítimo» (ibíd., p. 41).

El proceso de nominación según Lévi-Strauss forma parte de los sistemas primarios de clasificación en torno de la oposición binaria universal / particular, cuando las redes de poder tratan de aprisionar lo real prolongando su acción hasta más allá de los límites de clasificación, «allí donde ya no es posible clasificar sino nominar» (Lévi-Strauss, p. 222). «Sistema de nominación que va mucho más allá de la simple práctica de clasificación, conformando un complejo sistema de códigos y de transformaciones del sentido» (ibíd., p. 226).

Los comedores populares: ¿prebendismo patrimonialista?

Por tener como punto de partida la precariedad de su condición económica y social en un momento de desmedro del poder político de las organizaciones

***Los comedores
populares
nacieron como
una respuesta
valerosa
y creativa
ante el hambre
del pueblo***

populares, el tipo de relación que establecen los comedores populares con el Estado se enmarca en la tendencia hacia una relación patrimonial con el mismo, asumiendo progresivamente características de un corporatismo prebendista, limitando sus posibilidades de acceso a la participación política clientelar, propia de los movimientos sociales, y tendiendo más hacia el clientelismo.

Recordemos que el patrimonialismo es una forma de organización política donde las relaciones de subordinación están determinadas por la dependencia económica y por los sentimientos tradicionales de lealtad y de respeto de los gobernados hacia los gobernantes. En el Estado patrimonial, las relaciones políticas

***En el esquema
 neoliberal
 los derechos sociales
 resultan sacados
 de la esfera pública***

son señoriales aunque limitadas por la ley de reciprocidad, los gobernados «prestan servicios» a los gobernantes a cambio de la protección que éstos les acuerdan; el régimen patrimonial nace de una descentralización del patriarcalismo doméstico de la familia extensa (Willems, p. 164).

El esquema patrimonialista se abre paso a una serie de regímenes prebendistas, que consisten en «concesiones individuales no hereditarias del usufructo de un bien, renta o beneficio ligado al régimen patrimonial como principio de organización política» (ibíd., p. 200).

Si tenemos en cuenta que el corporatismo es «una tendencia abusiva a la solidaridad interna y a la defensa de los intereses del cuerpo o gremio» (RAE), el lector crítico podrá entender el proceso de conceptualización seguido para elaborar nuestra hipótesis interpretativa: los comedores populares, sobrevenidos beneficiarios del Estado, desarrollan una relación patrimonialista con el mismo, que es retribuida con determinadas prebendas por parte de aquél. Una vez establecida esta relación y ante el enrarecimiento del ambiente democrático local, los comedores populares y las organizaciones populares de mujeres en general, ven estrecharse más aún su campo de negociación política, cayendo progresivamente en formas de corporatismo prebendista que les aseguran un débil beneficio, dentro de un esquema económicamente excluyente, políticamente autoritario y de corrupción generalizada. Este proceso es provocado por diversos hechos sociales y percibido de diferentes formas. En los años 80, Sendero Luminoso buscó cooptar las organizaciones de mujeres, insuflando una mezcla de miedo y culpa entre las socias y acusando directamente a las dirigentes de los comedores: la denuncia de «corruptas, vendidas al gobierno», así como las de «sobreexplotación a las socias» se generalizaron, sembraron dudas e inclusive *justificaron* asesinatos como el de María Elena Moyano o el de Pascuala Rosado. Esas denuncias se conjugaron con una percepción que las acusa de



«ociosas, no trabajan en su casa, están chismeando todo el día, son mujeres que están acostumbradas a que les regalen las cosas. Yo soy mujer de trabajo, mis hijos también, no vamos nunca a los comedores» (entrevista, San Juan de Lurigancho, 2001). A esta acusación se une la comprobación del *estockeo* de alimentos, venta de productos de las donaciones en mercados y a fábricas clandestinas, situación que nosotros comprobamos largamente (a través de la SEP) en 2001 (Vega-Centeno), hechos que por demás habían sido profusamente denunciados desde 1996 (Granados 1996a, p. 8).

Los comedores populares y sus alcances sociales

Es imprescindible tener claro que los comedores populares nacieron como una respuesta valerosa y creativa ante el hambre del pueblo; era una medida de emergencia de los más pobres frente al hambre producido por el desempleo masivo. Ni las protagonistas directas ni sus primeros asesores pretendieron hacer de ellos una política social contra la pobreza. Esta nueva forma de nominación estatal se produce en la década de los 90, cuando el Estado ve en ellos no solo la posibilidad de votantes cautivos, sino de una clientela sometida por la necesidad, lo que podía mostrar un programa de distribución de alimentos como si fuera una política social. Este sobredimensionamiento del alcance de una medida espontánea de emergencia permitió publicitar la supuesta inversión social del gobierno fujimorista, prestigiarlo frente a los organismos internacionales que aceptaban este tipo de alardes asistencialistas como si fueran muestras de gran arraigo popular de un gobierno y un modelo económico que, justamente, no generaba espacio para políticas sociales propiamente dichas.

Las organizaciones populares femeninas de lucha por la supervivencia afrontan las necesidades de supervivencia y alimentación producidas por la aguda crisis económica y el severo modelo económico puesto en marcha. Se ha dicho que los comedores se beneficiaron de una «economía a escala», que su ahorro real era «de energía», cuando un grupo de mujeres reunidas para recibir un aporte del Estado en alimentos (30% de la ración), juntaban sus economías para hacer compras y cocinaban colectivamente, de modo que, con un mínimo de gastos comunes más el trabajo voluntario de muchas, podían reducir bastante sus costos (Barrig/Fort; Béjar, p. 132; Lora/Bravo). Algunas autoras quisieron ver la reactivación de la reciprocidad andina (Lora/Bravo), pero si bien un mínimo de solidaridad es indispensable para que el esquema funcione, en la segunda sección de este trabajo demostramos que los resabios de reciprocidad desaparecen y se pervierten pronto, estando bien lejos de los complejos sistemas relacionales de la reciprocidad asimétrica del mundo andino.

La miseria del mundo y cómo aliviarla

Es importante mostrar cómo en un sistema «sin alma» como el liberal «la ayuda directa a la persona reduce la solidaridad a una simple prestación financiera que permite consumir sin buscar reestructurar el consumo» (Bourdieu 1993, pp. 222-223). Es decir que se ha pasado de las políticas estatales que buscaban actuar sobre las estructuras a otra que busca simplemente corregir algunos defectos de la distribución desigual de los recursos de capital económico y cultu-

ral. «Estamos ante una especie de caridad del Estado destinada, como en la filantropía, a los pobres y necesitados» (ibíd., p. 223).

Esta visión de los desposeídos, de los que necesitan ayuda de la caridad, es lo más lejano de la ciudadanía. Los menesterosos reciben la ayuda, la caridad de los otros (Estado, instituciones) y no son percibidos como sujetos de derechos; o como dirían Fraser y Gordon (cit. por Guzmán) «gestamos ante el donativo puro, unilateral, en el que el receptor no tiene ningún derecho y al que el donante no está obligado. Los pobres aparecen como seres pasivos, que no exigen sino que reciben de buena voluntad, acercándose así peligrosamente a cambiar derechos por caridades». En el esquema neoliberal los derechos sociales resultan sacados de la esfera pública, por eso los más pobres son asumidos como objetos de caridad, en la medida en que las consecuencias de ésta son vistas como producto de la buena voluntad de los gobernantes o de los organismos internacionales.

Por estas razones es preciso relacionar ciudadanía, pobreza y estrategias desarrolladas por las organizaciones de las mujeres, para despertar en ellas nociones de ciudadanía y que accedan a ver sus derechos sociales (entre ellos el derecho a la alimentación) como inherentes a su dignidad humana, y no como mera prebenda que las somete a un Estado patrimonial que a su vez las reduce a sujetos de caridad². Progresivamente desde los años 80, las nuevas formas de acción caritativa estatal contribuyen así, junto con el debilitamiento del sindicalismo y de las instancias movilizadoras, a la transformación del pueblo potencialmente movilizado en un agregado heterogéneo de pobres atomizados, de excluidos, que se los reconoce cuando plantean problemas o cuando se les recuerda los privilegios de la subvención estatal. Un lugar excepcional para ver los límites de una política social generalizada en nuestro medio es el caso de la educación: nada más extensivo y desigual, por ello discriminante, hasta llegar a constituirse en un capital simbólico negativo, que unido a signos físicos, étnicos, lingüísticos, junto con apellidos y lugares de residencia harán de la exclusión creciente un signo patente de la inequidad del sistema reinante.

Las mujeres son fundamentales para el funcionamiento de los programas estatales contra la pobreza, por su rol materno y por ser proveedoras de servicios. En lugar de incorporarlas como beneficiarias, el Estado debería considerarlas intermediarias de sus programas. Según esta percepción estatal, la respuesta

2. Es necesario anotar aquí la difícil situación en la que se encuentran los agentes estatales imbuidos de una vocación social de servicio (son pocos, pero existen), que deben confrontar cotidianamente terribles dramas personales y entran en contradicción con el alcance de la ayuda institucional que están en condiciones de aportar.

de las mujeres a la crisis termina resuelta en el ámbito privado, convertido en espacio social abierto a lo público (Centro, p. 219). La falta de conciencia de las mujeres organizadas, su ausencia en la mediatización de lo que deberían ser las políticas estatales de lucha contra la pobreza, no ha permitido que accedan a ciertos niveles de concertación en materia de demanda y de consumo, que podrían tener cierta incidencia sobre la producción en el campo, ya que la organización urbana de las mujeres por la supervivencia pudo haber permitido nuevos sistemas de relación entre consumidores y productores.

No entender estas dinámicas y la apertura indiscriminada de comedores urbanos (que tienen la lógica espacio-temporal propia de la ciudad) en los últimos rincones del campo, la Sierra o la Amazonia, llega a producir situaciones absurdas: comedores que recibían los repartos pero donde no se podía cocinar, porque en el campo no hay pausa al mediodía, o por las distancias que deben recorrerse a pie; y por otro lado, el hambre perentoria frente a la prohibición de repartir alimentos crudos. Nos tocó comprobar *stocks* de alimentos en zonas de extrema pobreza, por imposibilidad de cocinar y de repartir, así como lugares donde se recibían alimentos a precios altísimos (debido a costos de transporte) y que no podían prepararse porque en una cocina de leña a más de 3.500 metros de altura no se alcanzaba la cocción (Vega-Centeno).

Demanda alimentaria: urgencia y límites

Una comprobación frecuente es que los programas de alivio a la pobreza terminan ayudando a la población no pobre. En el caso de la ayuda alimentaria, dos informes recientes muestran que aproximadamente un 34% de los hogares que han sido beneficiados no están comprendidos en la población-objetivo de los mismos (PCM-CIAS, p. 8; Vega-Centeno). Una forma de evitar esta desviación sería mitigar el carácter puramente asistencial de los mismos y orientarlos a la generación y fortalecimiento de las habilidades económicas, sociales y políticas de los más pobres en la construcción de espacios locales «para que las personas y organizaciones de base puedan determinar sus necesidades sociales, productivas y de infraestructura de apoyo, mediante la participación democrática, y estar en capacidad de administrar y ejecutar directamente buena parte de los recursos de inversión que se destinan al alivio de la pobreza y mejorar su calidad de vida» (PCM-CIAS, p. 9).

Es decir, disminuir el carácter asistencial de la ayuda directa, debido a sus limitaciones objetivas, y orientar dichos recursos a completar los ingresos familiares, propiciar mayor demanda, contando con el aporte privado para la genera-

ción de empleo en forma sostenida: lugar donde incidirá el Estado con la inversión pública e infraestructura indispensable para desarrollar la producción y mejorar las condiciones de competitividad en el país (ibíd.). Esta es una perspectiva completamente diferente a la «limitación de los miserables sin esperanza, que pierden el valor de desear un trato mejor y aprenden a obtener los placeres de pequeñas concesiones» (Sen, p. 165).

En los 10 primeros años de estos programas, la comprensión estatal de los mismos estuvo centrada en torno de la administración de subsidios en alimentos. La política de compensación alimentaria fue un componente importante dentro del programa de ajustes periódicos de la economía; no se ponía en cuestión el gasto social en estas materias, los «modelos» de desarrollo de entonces no cuestionaban la necesidad de subsidiar estos programas de alimentos para las organizaciones de base, particularmente identificados con las demandas de las mujeres, sin llegar a ser vistos como problemas sociales globales que exigen la atención del Estado (Granados 1996b, pp. 118-119). Las mujeres se relacionan en torno de intereses concretos, lo cual tiene que ver con los sistemas de reproducción, como señaláramos más arriba; sin embargo, en su gran mayoría no logran organizarse con un carácter más político y de reivindicación ciudadana, ni articularse para constituir propiamente un movimiento (Rodo/Hevia, cit. por Granados 1996b). Por estas razones es necesario cambiar nuestra óptica sobre la percepción del alcance y efectividad de estos programas, orientar una mirada analítica hacia las prácticas sociales de los actores, superar la nominación y someterlos al rigor del análisis en torno de los movimientos sociales, sus distintos niveles organizativos, y sus posibilidades políticas y ciudadanas. Una objetivación seria y coherente de los mismos podría orientar sus virtualidades (si es que aún existen) hacia la participación de las organizaciones sociales en las políticas sociales.

En la perspectiva de las demandas sociales de la población y la elaboración de políticas sociales, habrá que tener en cuenta las crecientes demandas en materia de derechos humanos y dignidad, presión social que apunta hacia lo que se llama ahora el desarrollo humano. Es preciso tener en cuenta que la pobreza es un atentado grave contra la dignidad humana y abarca aspectos sobre los que se han ocupado muchos foros nacionales e internacionales. Podríamos resumir diciendo que la pobreza deteriora de tal manera la calidad de vida de amplios sectores de la población, que éstos no tienen garantizado un modo de vida con mínimos aceptables, fenómeno que en el Tercer Mundo tiene características

*Las llamadas
políticas sociales
en el Perú,
no existen como
políticas públicas*

***Un balance crítico
 de los programas
 de alivio
 a la pobreza
 nos muestra
 un debilitamiento
 de la capacidad
 de gestión
 de la población***

estructurales duraderas, trampa de la cual los pobres no vislumbran salida (Comisión Independiente, pp. 40-41). Esa calidad de vida implica poder, pues coloca a quienes gozan de ella por encima de los niveles de supervivencia y les permite reducir las diferencias e inequidades entre los individuos; por ello la lucha contra la pobreza y el despilfarro de los recursos son esfuerzos éticos de construcción ciudadana (ibíd., pp. 82 y 132).

Muchos foros, gobiernos y planes políticos afirman que «la eliminación de la pobreza, la desigualdad, la explotación, el analfabetismo y las privaciones en general son importantes en la medida en que haya un incremento de utilidades» (Sen, p. 165). A esta visión el autor opone su percepción de la limitación de la teoría de las necesidades básicas por ser conceptos pasivos, proponiendo su teoría del crecimiento en capacidades:

La perspectiva de una libertad positiva se relaciona de forma natural con las capacidades de la persona, más que con la plena satisfacción de las necesidades; mientras que la perspectiva de la plena satisfacción de las necesidades aporta algunas ventajas obvias en el caso de seres dependientes, para los adultos responsables la perspectiva de las capacidades puede ser más adecuada, por lo que supone y para relacionarla con el tema de la libertad, que son los objetivos generales del desarrollo (ibíd., p. 166).

El desarrollo y la disminución de la pobreza tienen entonces cuatro componentes: 1) los medios para la creación de las capacidades y recursos que se dan a través de la iniciativa privada y del Estado; 2) las reglas de adquisición de derechos provenientes del pacto social que organiza un país, y de las instituciones que administran su funcionamiento económico y político; 3) la conversión de los derechos en capacidades; y 4) la elección entre creación de capacidades y recursos presentes o futuros, y la forma como se fijarán los derechos para garantizar la estabilidad temporal en la satisfacción de las necesidades (Gonzales de Olarte, p. 16).

La aproximación sobre las capacidades de Sen considera al desarrollo como la expansión de las libertades individuales que el pueblo tiene razón de desarrollar. En este sentido, la aproximación de las capacidades no trata de ser una teoría total sobre la justicia, solamente especifica un espacio sobre el cual debe asentarse el proceso de desarrollo. La aproximación sobre las capacidades de Nussbaum les permite el llegar a ser una teoría total sobre la justicia; primeramente especificando las libertades individuales que el proceso de desarrollo debe producir y enlazar dichas libertades como herramientas de trabajo llamadas *de-*



rechos individuales, lo que significa pasar de meras «capacidades» a derechos (Deneulin/Mella, p. 1).

Si como teoría de la justicia la aproximación de las capacidades quisiera arribar a ser una teoría social que libera la vida de los pobres de las ataduras que los oprimen, estas necesidades no deben quedarse solamente en un enfoque liberal centrado en las libertades individuales, sino tomar en cuenta una vía más decisiva para el proceso sociopolítico, que es parte de una historia colectiva y cuya dimensión histórica es constitutiva de la libertad humana. Es decir que la aproximación de las capacidades podría llegar a ser una teoría mayor sobre las libertades si articulase lo relativo a las libertades individuales en la acción concerniente con las posibilidades históricas. La dimensión histórica introduce una larga visión sobre la realidad, promoviendo las capacidades individuales a través del ejercicio de la libertad individual. La filosofía de la historia consiste en situar a la libertad humana siempre dentro de una historia colectiva, en una apropiación colectiva de las posibilidades (ibíd.).

Políticas sociales y organizaciones por la supervivencia

Las políticas sociales han sido elaboradas como respuesta a la cuestión social, es decir, como réplicas a los problemas sociales concretos, en lugar de ser un conjunto general de medidas destinadas a resolver problemas precisos. Las políticas sociales fueron concebidas y aplicadas como atención a los desórdenes y enfrentamientos que reflejaban una permanente tensión en las relaciones de poder, por ello están lejos de temas como la equidad o la redistribución de recursos. Por eso es que aún no tienen respuesta satisfactoria las preguntas sobre cómo dar forma a políticas sociales destinadas a promover los derechos sociales: educación, salud, trabajo; allí donde las condiciones son totalmente diferentes de las que permitieron el nacimiento de la protección social familiar en otros países (Comisión Permanente, p. 143). ¿Cómo dedicar las energías y los recursos a suprimir el azote de la pobreza, con qué incentivos?; ¿cómo encontrar el equilibrio justo entre indigencia y consumo superfluo?

Un reciente estudio grafica la situación de las políticas de alivio a la pobreza como una telaraña de alternativas cruzadas,

en el sentido de que bastaba que un grupo meta (mujeres, escolares, jóvenes, desempleados, etc.) accediese a una de las áreas de la acción social gubernamental para que quedase cautivo de alguna institución y que a partir de su posición en el espectro político pudiera demandar, a su vez, el concurso de otras entidades. Así se generaba el escenario en que el secuestrado se identificaba con el secuestrador. Muchos organismos de base se identificaron con el gobierno y los programas sociales y perdieron el rumbo de combatir la pobreza (Beltrán et al., p. 14; v. tb. Vásquez 2000a, pp. 90-101).

Pero las llamadas políticas sociales en el Perú, no existen como políticas públicas³; lo que hay es un conglomerado de programas estatales dispersos y descoordinados; las políticas sociales son planes, declaraciones o interpretaciones generales que guían o encauzan el pensamiento de los actores para la toma de decisiones en materias sociales. Por eso las políticas sociales prevén problemas, son flexibles, porque deben estimular la libertad y la iniciativa dentro de sus límites políticos, y son definidas a través de procesos que suponen consenso: hablamos de la identificación de los problemas, de la fijación de una agenda de trabajo, de la adopción de determinadas políticas, así como de su puesta en marcha y evaluación (Béjar, p. 13).

Las políticas sociales son políticas públicas, que orientan el comportamiento del Estado sobre problemas específicos sentidos como tales por los habitantes; por ello sus elementos son la población, el Estado y las líneas de acción que ambos deben poner en práctica. Las políticas sociales en general son las que tienen que ver con las condiciones de vida de las personas que comparten una sociedad, su objetivo no es solo llegar a buenas condiciones de vida, sino alcanzar el pleno desarrollo humano. Por eso son importantes los aspectos ideológicos, que harán cambiar los contenidos de las políticas, lo cual nos remite a la necesidad de realizar evaluaciones permanentes que pongan en relación la función social de las iniciativas y la acción de los actores institucionales, esto en cada etapa histórica, para objetivar los contenidos y orientaciones de las mismas (ibíd., p. 16). Las metas de las políticas sociales deben ser el bienestar como mínimo, y el goce equitativo como objetivo último, goce de los bienes del medio y de la sociedad, en el pleno desarrollo de las capacidades individuales y colectivas. Por ello la existencia y efectividad de las políticas sociales no son el producto de la abundancia de recursos, sino del desarrollo de la responsabilidad y conciencia social (ibíd., p. 22).

En el Perú no ha habido políticas sociales propiamente dichas; lo que ha primado son diversos servicios y programas públicos, segmentados, duplicados y poco eficientes. Es en épocas muy recientes cuando el Estado acepta la obligación de diseñar y ejecutar políticas con objetivos nacionales y con claras metas de bienestar. Un balance crítico de los programas de alivio a la pobreza nos muestra un debilitamiento de la capacidad de gestión de la población; falta de sostenibilidad de los servicios y programas; débil institucionalidad; permanente

3. Definidas como el conjunto de procesos políticos y técnicos que reducen deliberadamente la distancia existente entre un valor observado y un valor esperado de desarrollo. Se espera que a través del diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de decisiones de desarrollo se contribuya a la generación de nuevos valores sociales (Portocarrero et al.; Vásquez 2000b; Vásquez et al.).

provisionalidad; falta de apoyo a la educación; ausencia de una política de empleo; concentración del gasto y de la decisión; fuerte peso de la infraestructura; falta de sustentabilidad institucional; insuficiente participación de la sociedad civil; y la evidente manipulación política de los mismos (Béjar, pp. 196-197).

La participación de la sociedad civil cumple un papel importante en la identificación de las carencias de la población y en la propuesta de posibles soluciones. En casos como el de los comedores populares, donde la población se organiza para la autoprovisión de servicios contando con el apoyo del Estado, a pesar de sus fallas y desviaciones, esta participación no es nada desdeñable, y tiene que ser potencializada para asegurar la eficiencia y la eficacia en la asignación de recursos y la sostenibilidad en el tiempo de los servicios, programas y proyectos puestos en marcha (Eguren et al., p. 37). Recientes diagnósticos plantean la centralidad de las políticas sociales como responsabilidad y obligación social del Estado, contando con la participación de los interesados en las mismas (Comisión Permanente, p. 293). Esta centralidad debe ser coherente e integral, con objetivos claros y metas definidas, con seguimiento y evaluación de su puesta en práctica (PCM-CIAS, p. 24). Para ello es preciso

Impulsar un cambio de cultura que tiene que ser liderado desde una instancia central. Cambio que significa que el funcionario y el servidor público debe abandonar las tradicionales actitudes patrimoniales y paternalistas para reemplazarlas por una auténtica vocación de servicio, lo que significa abrir a la administración pública al escrutinio de la sociedad civil y un serio esfuerzo de democratizar la información poniéndola a disposición de la comunidad incluyendo los pueblos más alejados. Un denodado esfuerzo por reforzar la sociedad civil construyendo capacidades institucionales en las localidades y alentar el empoderamiento ciudadano mediante una auténtica participación en las decisiones y en la administración de los recursos públicos (ibíd.).

El uso y abuso de una estrategia popular en su lucha por la supervivencia, sirvió al Estado de coartada, alibi, frente a la carencia de políticas sociales que remedien el problema de la pobreza. Al asumir el Estado el financiamiento de los repartos de alimentos para los comedores con dineros del erario nacional (por desaparición de donaciones de excedentes agrícolas norteamericanos), se generó la ficción de un programa de lucha contra la pobreza (de nominación estatal), cuando se trataba de un alivio parcial para el hambre de algunos, ya que ni en 1990, antes, o después, esta ayuda llegó a la mayoría de los más pobres.

El Estado asumió retóricamente la política de la focalización de la pobreza, habiéndose mostrado incapaz de llegar a los más pobres generando un sector socialmente intermedio, que se ha convertido en beneficiario de una magra pero duradera ayuda, que no están dispuestos a compartir con los más pobres. Estamos ante un estrato nuevo de beneficiarios, privilegiados, clientela de una

magra e ineficiente ayuda estatal que no logra solucionar ni el hambre inmediata de los más pobres y menos aún los problemas alimentarios de toda la población. Esta situación se agrava cuando los comedores populares urbanos son transplantados como modelo de política social para el campo. Allí no solo la forma de apropiación del tiempo y del espacio es diferente, por lo que el sistema de cocina colectiva del mediodía no funciona, sino que la presencia de productos alimentarios gratuitos significó la quiebra de no pocas economías locales, y la producción agrícola resultó suplantada por productos extraños, empobreciendo más aún a los más pobres y fomentando la migración masiva a las ciudades.

Todos los agentes políticos e institucionales que han tenido que ver con los comedores populares están de acuerdo en reconocer el abuso de nominación cuando se trató a los mismos como «políticas sociales». Es preciso tener en cuenta también que por sus características propias, las organizaciones de lucha por la supervivencia tienen una serie de peculiaridades relacionales que las hacen proclives a la manipulación política, sirven para dar una imagen popular a gobiernos de derecha y de coartada, alibí social a proyectos políticos completamente inequitativos y antidemocráticos.

Es preciso preguntarse sobre el lugar que debieran tener las políticas sociales dentro de un plan de desarrollo nacional, resituar dentro del mismo lo que se llamó la inversión social, y estudiar la mejor forma de capitalizar el potencial de participación popular existente en las organizaciones populares de lucha por la supervivencia, a fin de acrecentar sus posibilidades e iniciativas y de hacerlas partícipes de la construcción de una sociedad más justa y solidaria, superando el patrimonialismo, el corporatismo y el prebendismo que las hacen cebo del clientelismo manipulador de cualquier proyecto político. Esta sería una práctica de ciudadanización que fortalecería al sistema democrático en general.

Bibliografía

- Anderson, Jeanine: *Reproducción social/políticas sociales: la puesta en escena de dos grandes temas en tres breves actos*, Centro Sumbi, Lima, 1991.
- Anderson, Jeanine: *La feminización de la pobreza en América Latina*, Entre mujeres, Lima, 1994.
- Barrig, Maruja y Amelia Fort: *La ciudad de las mujeres: pobladoras y servicios. El caso del Agustino*, Centro Sumbi, Lima, 1987.
- Béjar, Héctor: *Política social, justicia social*, Cedep, Lima, 2001.
- Beltrán, Arlete et al.: *Plan estratégico social: Pesperú 2001-2006. Documento de Discusión*, CIUP, Lima, 2002, manuscrito.

- Bourdieu, Pierre: *Ce que parler veut dire, l'économie des échanges linguistiques*, Fayard, París, 1982.
- Bourdieu, Pierre: *Homo Academicus*, Minuit, París, 1984.
- Bourdieu, Pierre y L. Wacquant: *Reponses*, Libre examen, Seuil, París, 1992.
- Bourdieu, Pierre (director): *La misère du monde*, Libre examen, Seuil, París, 1993.
- Centro: *Mujeres peruanas: la mitad de la población del Perú a comienzos de los noventa*, Centro, Lima, 1993.
- Comisión Independiente sobre Población y Calidad de Vida: *Elegir el futuro. Un programa radical para la mejora sostenible de la calidad de vida*, Iepala, Madrid, 1998.
- Deneulin, Sabine y Pablo Mella: *On Possibilitated Capabilities: The Role of Collective History in the Liberation from Freedoms*, Santo Domingo, 2002, manuscrito.
- Eguren, Fernando et al.: *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*, Acción Ciudadana, Lima, 1997.
- Gonzales de Olarte, Efraín: *Medio ambiente y pobreza en el Perú*, IEP, Lima, 1997.
- Granados, Arturo: *Madresantas y maquiavelas bulliciosas. Mujeres y negociación política*, Calandria, Lima, 1996a.
- Granados, Arturo: *Organizaciones populares de mujeres ¿por una cristiana sepultura o por un cuarto intermedio para la resurrección? Informe preliminar*, Calandria, Lima, 1996b.
- Guzmán, Virginia: «La organización de mujeres populares: tres perspectivas de análisis», Flora Tristán, Lima, 1999.
- Lévi-Strauss, Claude: *La pensée sauvage*, Plon, París, 1962.
- Lora, Carmen: *Creciendo en dignidad. Movimiento de comedores autogestionarios*, IBC / CEP, Lima, 1996.
- Lora, Carmen y Cecilia Bravo: *Balance de la organización de comedores autogestionarios 1980-1999*, Documento y propuesta, Colectivo «Trabajando con mujeres», Lima, 2000.
- Maduro, Otto: «Avertissements épistémologico-politiques pour une sociologie latino-américaine des religions» en *Social Compass* vol. XXVI N° 2-3, 1979.
- Maquet, J.J.: *Le système des relations sociales dans le Ruanda ancien*, Tervuren, Bélgica, 1954.
- PCM-CLAS: *Bases para la estrategia de superación de la pobreza y oportunidades económicas para los pobres*, Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, 2002, manuscrito.
- Portocarrero, F. et al.: *Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú*, Universidad del Pacífico, Lima, 2000.
- RAE: *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 21ª ed., Real Academia Española, Madrid, 2001.
- Sen, Amartya: «Los bienes y la gente» en *Comercio Exterior* vol. 33 N° 1, México, 1983, pp. 164-172.
- Vásquez, E.: *Impacto de la inversión social en el Perú*, Universidad del Pacífico, Lima, 2000a.
- Vásquez, E.: *¿Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina?*, Universidad del Pacífico / IDRC, Lima, 2000b.
- Vásquez, E. et al.: *Los desafíos de la lucha contra la pobreza en el Perú*, Universidad del Pacífico, Lima, 2001.
- Vega-Centeno, Imelda: *Informe final de consultoría*, Pronaa, Lima, junio de 2001.
- Willems, E.: *Dictionnaire de Sociologie*, Marcel Rivière, París, 1961.

Entrevistas

- Dirigentes de comedores populares durante el proceso de Supervisiones en Profundidad (SEP), de abril a junio de 2001, Pronaa, 2001.
- Sociólogo Julio Calderón C., agosto de 2001.
- Pedagoga Carmen Lora, abril de 2002.