

Mitos y realidades del desarrollo urbano en América Latina y los desafíos futuros para las ONGs

2003

Programa de Gestión Urbana

Coordinación para América Latina y El Caribe

Casilla Postal 17-01-2505

García Moreno 751 entre Sucre y Bolívar

e.mail pgu@pgu-ecu.org

Web: www.pqualc.org

Telefax (593 2) 2583 961 /2 282 361/ 2 282 364

Quito, Ecuador

El Programa de Gestión Urbana es una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de otras agencias de cooperación internacional que ejecuta el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Busca fortalecer la contribución de las ciudades y pueblos del mundo al desarrollo humano.

La promoción de la gobernabilidad local participativa, la erradicación de la pobreza urbana y el mejoramiento de la gestión ambiental de las ciudades constituyen los ejes principales del PGU en su cuarta fase, junto con la construcción de la equidad social y de género. Para impulsarlos, el PGU promueve el uso y distribución equitativa y eficiente de los recursos y moviliza las capacidades e iniciativas de individuos, comunidades, organizaciones públicas, privadas y voluntarias y, fundamentalmente, de los gobiernos locales.

Mitos y realidades del desarrollo urbano en América Latina y los desafíos futuros para las ONGs /
Compilado por: Faerstein Eliane, Programa Urbano Novib; Buthet, Carlos, Servicio Habitacional y Acción Social, SEHAS – Quito: Programa de Gestión Urbana-UN-HABITAT, Enero 2003.

151p. – (Cuaderno de Trabajo N°102)

Incluye: anexos.

1. ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES. 2. DESARROLLO URBANO. 3. DESARROLLO LOCAL.
4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 5. EXCLUSIÓN SOCIAL. 6. INCLUSIÓN SOCIAL. 7. AMÉRICA LATINA.

I.Título. II.Faerstein, Eliane; Novib; Buthet, Carlos, SEHAS III.Programa Urbano Novib. IV.Servicio Habitacional y Acción Social, SEHAS. V.Programa de Gestión Urbana-UN-HABITAT. VI.Serie: Cuadernos de Trabajo.

Las opiniones vertidas en el presente documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente los criterios del Programa de Gestión Urbana, del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ni del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

CREDITOS

Dirección Editorial

Yves Cabannes, Coordinador Regional
PGU-ALC
García Moreno 752 entre Sucre y Bolívar, Quito
Casilla 17-01-25-05
Tel. Fax (593 2) 2 282 361 / 364 / 371
Email: pgu@pgu-ecu.org
Web: www.pgualc.org

Elaboración del Documento

Eliane Faerstein
Organización Holandesa para la Cooperación Internacional de Desarrollo.
Departamento América del Sur-Novib
C.P.2500 GX
La Haya-Holanda
Telefax: 31 70 342 18 33 / 31 70 342 1621
Email: Eliane.Faerstein@novib.nl

Carlos Buthet
Servicio Habitacional y de Acción Social-SEHAS
Bv DEL Carmen 680 – Va Siburu
C.P. 5003
Córdoba-Argentina
Telefax: 54 351 489 75 41 / 54 351 480 50 31
Email: carlosbuthet@sehas.org.ar

Contribuciones

Mariana Llona
Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-DESCO
Sector 2 – Grupo 5 mz. G. Lote 10.
Villa El Salvador, Lima- Perú
Telefax: 51 1 493 2174 / 51 1493 2168
Email: mariana@urbano.org.pe

Miguel Santibañez
Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción-ALOP
Barrio Escalante, Casa 344
C.P. 265 1350
San José-Costa Rica
Telefax: 506 283 58 98 / 506 283 21 22

Catalina Hinchey Trujillo
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos –UN-HABITAT
Av. Presidente Vargas 3113. Of. 1304
C.P. 20.210-030
Río de Janeiro- Brasil
Telefax: 55 21 2 515 17 00
Email: Trujillo@habitat-lac.org

Edición y revisión de textos

Mónica Rhon D. / PGU-ALC
Email: monica@pgu-ecu.org

Diagramación y portada

Mauricio Rojas. / PGU - ALC
E-mail: mauricior@pgu-ecu.org

Impresión de portadas / ARTES GRÁFICAS SEÑAL

Impresión de textos / LAMINSTAR

Encuadernación / BETTEL

INTRODUCCIÓN

La presente publicación es resultado del Proceso de Investigación e Intercambio, impulsado por el Programa Urbano de NOVIB para Sudamérica. En el 2002 este Proceso se ha concretado a través de algunos trabajos de investigación y la realización de un Seminario – Taller que contó con la participación de las contrapartes del Programa Urbano de NOVIB, otras contrapartes de NOVIB, instituciones de la red ALOP¹, así como representantes de OXFAM - GB Sudamérica y de HÁBITAT-UN América Latina.

El Programa Urbano de NOVIB para América del Sur ha ido evolucionando en sus concepciones y objetivos desde sus inicios en 1997 hasta el presente. Este proceso es visible en la descripción que se hace del mismo, en el Documento de Trabajo del Programa de mayo de 2001. En sus últimas elaboraciones y siguiendo la tendencia de plantear objetivos cada vez más comprensivos la problemática urbana, el Programa define como objetivo principal: “contribuir a la erradicación de la pobreza, desigualdad y exclusión social... a través de la promoción de cambios en las políticas públicas que transformen a las ciudades en espacios de inclusión social y desarrollo sostenible”. En relación a sus estrategias, el Programa Urbano apoya:

- a) Trabajo en alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil, y entre estas y el sector público principalmente a nivel municipal;
- b) Combinación de acciones a diversos niveles (local, nacional y regional);
- c) Incidencia en las articulaciones nacionales, regionales y globales que promuevan lobby por los derechos de los pobres y excluidos en las ciudades de la región.

Por otro lado, el Programa, desde sus comienzos, contemplo una estrategia de intercambio entre las contrapartes del mismo. En principio, se propuso apoyar intercambios bilaterales tendientes a compartir experiencias, complementar especialidades, etc., todas dirigidas a fortalecer el trabajo de las contrapartes en sus respectivos contextos. Sin embargo, a partir de comienzos del año 2002, el Programa también se propuso realizar un avance cualitativo impulsando un proceso de Investigación e Intercambio colectivo entre sus contrapartes, enfocado a discutir algunos ejes temáticos que se consideraron importantes para el trabajo de las contrapartes de NOVIB y las ONGs. en general que trabajan en el campo urbano. De este modo, a comienzos del 2002, y en acuerdo con tres de sus contrapartes, SEHAS (Córdoba), POLIS (Sao Pablo) y DESCO (Lima), se inició el proceso preparatorio del Seminario – Taller de cuyos objetivos y resultados se da cuenta en esta publicación.

Un primer paso fue acordar los ejes temáticos a discutir en el Seminario – Taller que quedaron recogidos bajo el título “Mitos y Realidades sobre Inclusión Social, Participación Ciudadana y Desarrollo Local”. En un segundo momento las contrapartes mencionadas realizaron un pre – diseño del Seminario – Taller y tomaron la responsabilidad de preparar tres documentos sobre los temas enunciados y que sirvieron como insumos para la discusión colectiva. Finalmente SEHAS, en acuerdo con la coordinación del Programa NOVIB, asumió la responsabilidad de realizar el diseño definitivo y la organización del Seminario – Taller, seleccionar algunos investigadores que pudieran cubrir algunas áreas temáticas y establecer relaciones con otros organismos como ALOP y el Programa de Gestión Urbana, que juntamente con NOVIB, han co-auspiciado el evento.

¹ Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción

Con estos antecedentes se realizó el Seminario – Taller en Córdoba (Argentina), entre los días 22 y 23 de noviembre de 2002. Los objetivos y conclusiones del Seminario se exponen en los puntos subsiguientes. También se encuentran en esta publicación los documentos preparados para el evento, su programa y la lista de participantes. Finalmente es importante mencionar que la preparación de esta publicación y su distribución han sido co-auspiciadas por el PGU – Programa de Gestión Urbana y por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, ambos de UN – HABITAT.

LOS OBJETIVOS DEL SEMINARIO - TALLER

En el contexto de evolución y crecimiento del Programa Urbano de NOVIB y sus contrapartes, el Seminario – Taller tuvo como objetivos:

✍ Debatir entre las contrapartes del Programa y Organizaciones invitadas conceptos y experiencias que orienten las prácticas y las agendas de las ONGs. latinoamericanas que actúan en el campo urbano. Por otra parte se buscó identificar su impacto social, su alcance en cuanto a contribuciones para procesos de democratización, equidad y justicia social,; reconociendo los límites y posibilidades de estos procesos operados a nivel local.

A este fin se propuso, como temática general del Seminario, el de “Mitos y Realidades sobre Inclusión Social, Participación Ciudadana y Desarrollo Local”, temas que ocupan el centro de la Misión y los Objetivos Generales de la mayoría de las ONGs. de Desarrollo en América Latina. Se consideró importante problematizar y profundizar estos temas, tanto su contenido conceptual como su aplicación concreta y sus resultados, en la realidad del trabajo de las ONGs. de Desarrollo que operan en el campo urbano.

Documentos presentados y discutidos en el Seminario Taller

Las “reformas del estado” en América Latina: sus negativas consecuencias sobre la inclusión social y la participación democrática

Por Atilio A. Boron
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales²

Introducción

En un sugestivo debate acerca del avance de las llamadas “reformas económicas orientadas hacia el mercado” y en el cual se abogaba empeñadamente en la necesidad de “achicar” el estado Richard Feinberg, quien fuera Jefe del *Policy Planning Staff* del Departamento de Estado del gobierno norteamericano, planteó con fina ironía una instructiva metáfora automovilística: “¿Pero, que estado queremos? ¿Queremos que el producto final de la reforma sea un Jaguar, estilizado y de alta performance, o un Yugo minimalista?”³



Más allá del debate suscitado por su intervención parece claro que en los despachos oficiales de América Latina la respuesta implícita a la pregunta de qué estado queremos ha sido un pequeño, débil e ineficiente Yugo antes que un potente Jaguar. De hecho, si algo puede servir como caracterización de los procesos de reformistas puestos en marcha en América Latina en las dos últimas décadas es el fervor con que distintos gobiernos se han abocado a la tarea de dismantelar y destruir al estado, en la creencia -¿ingenua, desinteresada, negligente?- de que de ése modo lo estaban reformando. No hay que descartar, por supuesto, que el entusiasmo oficial en estas políticas no haya sido también estimulado por la alta dosis de corrupción que rodeó al proceso reformista en la totalidad de los países de la región, si bien con importantes matices entre ellos.

Al referirse a los procesos de reforma que tuvieron lugar en Brasil, Francisco de Oliveira anotaba que en realidad el nombre de “reforma del estado” era un título pomposo. Al igual que ocurriera en otros países de la región, ese nombre ocultaba en realidad una política mucho más pedestre: recorte brutal del presupuesto público, despido masivo de funcionarios del estado y dramático recorte de los derechos laborales de los sobrevivientes. Vista en perspectiva histórica a ésto se ha reducido la tan mentada “racionalización” del sector público promovida por los gobiernos del G7, el FMI, el Banco Mundial y el BID entre los gobiernos de la región.⁴

² Ponencia presentada al Taller organizado por SEHAS, POLIS y DESCO, en Córdoba, Argentina, 21 y 22 de Noviembre de 2002. VERSION PRELIMINAR.

³ La frase está contenida en la contribución de Feinberg al libro de John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington: DC, 1990), p. 22. El Yugo, como se recordará, era un auto muy rudimentario, que gozó de una cierta popularidad en los países de la órbita soviética en la década de los sesentas y setentas. Sobre el paradigma de las “reformas orientadas al mercado” y su codificación en el llamado Consenso de Washington ver el citado texto de Williamson.

⁴ “Um governo de (contra-)reformas”, en Emir Sader, comp. *O Brasil do Real* (Rio de Janeiro: EDUERJ, 1996) pp. 94-95.

Tal como se decía más arriba, las observaciones de Oliveira son pertinentes también al resto de América Latina, en donde la necesaria e impostergable reforma del estado –necesaria e impostergable toda vez que dicha institución había sido completamente colonizada por una alianza formada por el capital monopolista, una burguesía parasitaria y rentística, políticos instalados en las alturas del estado para gestionar esos intereses con la ayuda, en algunos casos, una dirigencia sindical corrupta – fue puesta en marcha por gobiernos dominados por un fundamentalismo neoliberal que los condujo primero a la satanización del estado y luego a su lisa y llana destrucción. Las consecuencias de estos procesos, promovidos y financiados por las así llamadas “instituciones económicas multilaterales” – eufemismo para designar al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial, al Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización del Comercio Mundial, entre las más relevantes– fue un dramático aumento de la exclusión social en la totalidad de los países de la región y un preocupante debilitamiento del impulso democrático que tantas esperanzas había suscitado en nuestros países desde la década de los ochenta.

En el caso argentino, objeto preferencial de atención en las páginas que siguen debido a los perfiles caricaturescos que entre nosotros adquirió el experimento neoliberal, esto se ha cumplido al pie de la letra. El desmantelamiento del estado ha llegado tan lejos que sí se incendian los bosques naturales de la cordillera - como ocurriera, por negligencia criminal, a comienzos de 1.996- ya no se disponen de aviones hidrantes para apagar el fuego ni de equipos adecuados para enfrentar esta catástrofe. Tan lejos ha llegado la impericia oficial que a los efectos de poder contar con algunos elementos para combatir los nuevos incendios el gobierno nacional decidió... ¡descontar del presupuesto universitario unos cinco millones de dólares para destinarlos a la preservación del bosque patagónico! Otro ejemplo tan absurdo como el anterior lo proporciona el hecho de tener a buena parte de la provincia de Buenos Aires inundada a causa de la falta de mantenimiento de las vías de desagüe de los ríos y lagunas pampeanas y la indefinida postergación de nuevas obras. De este modo, los “ahorros” obtenidos ante la inacción oficial originan pérdidas mayores en la producción, pero esto es un detalle menor que no perturba el sueño de los gobernantes, empeñados como están en lograr un ajustado “cierre de cuentas fiscales” que apacigüe las iras de las misiones del FMI y facilite la obtención de nuevos préstamos. Todo esto no sería tan grave si, al mismo tiempo, los voceros del neoliberalismo no se desvivieran asegurando que es necesario reducir aún más el gasto público y, para “atraer” las inversiones, reducir o simplemente suprimir impuestos.

Fiel a esta creencia, en su momento el gobierno argentino hizo suya la propuesta del por entonces Ministro de Economía Domingo Felipe Cavallo –autor intelectual de la tragedia que ha asolado a este país– de eliminar los “impuestos discriminatorios” que “injustamente” gravaban a las bebidas cola, el champagne y las alfombras de lujo. Como esto suponía una merma de unos 300 millones de dólares anuales en ingresos tributarios el gobierno propuso, también impulsado por el mismo espíritu justiciero, aumentar en dos años la edad mínima de jubilación de las mujeres, de 60 a 62 años, y de ese modo aprovechar las excelentes condiciones de salud y atención médica de que se dispone en la Argentina para compensar los ingresos perdidos por la supresión de aquellos impopulares impuestos. Ejemplos tragicómicos como éstos podrían multiplicarse *ad infinitum*, especialmente si se recuerda que el caso argentino, si bien fue el más radical estuvo lejos de haber sido el único en la región. La verdadera “cruzada” que los gobernantes de nuestros países han emprendido en contra de una institución como el estado, completamente satanizada por la ideología dominante, es un monumento a la irracionalidad, no sólo en términos sociales –pues resulta en una verdadera “eutanasia de los pobres,” como se aprecia con singular nitidez en el caso argentino- sino también en función de la

propia lógica del desarrollo capitalista.⁵ En las páginas que siguen trataremos de explorar algunos de estos asuntos.

Una tipología de los avances “reformistas”

Como es bien sabido, la década de los ochenta dio inicio a una verdadera oleada reformista en nuestra región. Antes de presentar sus contornos más sobresalientes conviene, empero, detenerse brevemente para despejar una cuestión semántica sumamente importante.

Resulta que se ha convertido en un lugar común hablar de “reformas” para referirse a lo que, en la tradición del pensamiento político occidental responde mejor a la expresión “contra-reforma” Hemos explorado este tema en otro lugar, razón por la cual no nos extenderemos ahora en esa consideración.⁶ Bástenos con decir que, en realidad, las políticas llevadas a cabo en nuestra región lejos de haber introducido “reformas” –esto es, cambios graduales en una dirección tendiente hacia una mayor igualdad, bienestar social, y libertad para el conjunto de la población– lo que hicieron fue potenciar una serie de transformaciones que recortaron antiguos derechos ciudadanos, redujeron dramáticamente las prestaciones sociales del estado y consolidaron una sociedad mucho más injusta y desigual que la que existía al comienzo de la etapa “reformista”. Lo que ocurre es que la victoria ideológica del neoliberalismo se expresa, entre otras cosas, por un singular deslizamiento semántico que hace que las palabras pierdan su antiguo significado y adopten otro nuevo. En ese sentido, las “reformas” padecidas por nuestras sociedades en las últimas décadas son, en realidad, acentuados procesos de involución social o, si se prefiere, contrarreformas.

Uno de los más militantes ideólogos de esta peculiar forma de “reformismo”, Sebastián Edwards, ex-economista-jefe del Banco Mundial, ofreció en un texto sumamente ambicioso una versión extraordinariamente optimista de lo acontecido desde los años ochenta:

“A mediados de 1.993, los analistas y medios económicos internacionales recibían las reformas hacia una política de mercado como un éxito y proclamaban que varios países latinoamericanos iban camino de convertirse en una nueva generación de ‘tigres’. Los inversores extranjeros se aproximaron rápidamente a la región y los consultores y estudiosos se apresuraron a analizar las experiencias de Chile, México y Argentina, con el fin de aprender de primera mano cómo unos países que, sólo unos años antes, habían parecido no tener esperanza, se habían vuelto tan atractivos para el dinero internacional”. (Edwards, 17)

En función de esta peculiar apreciación, Edwards procedió a dividir a los países de la región en cuatro categorías, como puede verse a continuación.⁷

Pioneros, o primeros reformadores (países en los cuales las reformas se iniciaron a finales de los años setenta y comienzo de los ochentas), Bolivia – Chile – México.

Reformistas de la segunda oleada (reformas iniciadas a finales de los ochentas), Costa Rica - Ecuador⁸ - Jamaica - Trinidad y Tobago – Uruguay.

⁵ Atilio A. Boron, “A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal”, en Emir Sader y Pablo Gentili, comp. , Pós-Neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995).

⁶ Ver Atilio A. Boron, Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000)

⁷ Hemos alterado en parte los nombres de cada una de esas categorías a los efectos de reflejar con mayor nitidez sus principales características. Cf. Edwards, *op. cit.*, pp. 18-19.

Reformadores tardíos, o reformistas de la tercera oleada (reformas iniciadas los años noventa), Argentina – Brasil – Colombia – El Salvador – Guatemala – Guyana – Honduras – Nicaragua – Panamá – Paraguay – Perú – Venezuela.

No reformistas

Haití - República Dominicana.

Resultados

El tiempo transcurrido desde la iniciación de estas “reformas” permite evaluar de forma más completa los méritos de los distintos “reformadores.” Ya no se trata de comentar algún que otro dato circunstancial, o lamentarse por el comportamiento indeseable de un indicador, sino de un análisis, más profundo que identifica las tendencias de largo plazo que se han desarrollado al calor de las políticas implementadas por el neoliberalismo en los años ochentas y noventas.

En este sentido, el veredicto de la historia es inapelable: estas reformas fracasaron. Y esta frustración se puede determinar en tres aspectos fundamentales: a) no lograron promover un crecimiento económico estable; b) no lograron aliviar la situación de pobreza y exclusión social que prevalecía en nuestra región como producto del desplome del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y la crisis de la deuda; c) lejos de fortalecer las instituciones democráticas y su legitimidad popular, este modelo tuvo como consecuencia debilitarlas y desprestigiarlas hasta un nivel sin precedentes en la historia latinoamericana.

a) El desempeño en relación al crecimiento económico.

En relación al crecimiento de la economía, el primero de los ítem considerado más arriba, la performance de las economías latinoamericanas a partir de 1.980 difícilmente podría haber sido más decepcionante. El producto interno bruto creció a un ritmo anual medio del 1,7 % en la década de los ochenta, y 3,4 % en la siguiente. Dado que en la primera de las décadas el crecimiento de la población se situaba en el 2,0 % anual esto significó una caída en el PBI por habitante de alrededor 0,3 % por año a lo largo de toda la década, con justa razón denominada la “década perdida”. En la siguiente, con la tasa de crecimiento poblacional un tanto más disminuida apenas si se revirtió la tendencia, quedando el crecimiento del PIB per cápita en una cifra cercana a un modesto 1,7 % anual. Siendo positiva esta magnitud equivale a menos de la mitad de las tasas de crecimiento del PIB per cápita que prevalecían en la región en las tres décadas comprendidas entre los años de la posguerra y la crisis de mediados y finales de la década de los setenta, cuando según los diagnósticos del FMI y el BM, las políticas económicas en vigencia eran equivocadas y adolecían de incurables defectos. (Banco Mundial, pp. 279, 295)

Indiferente ante estas consideraciones, Edwards sostiene que los pioneros en el reformismo de mercado avanzaron muy rápidamente en el terreno de las transformaciones estructurales. Por cierto, esta afirmación se realiza sin abrir una discusión, más que necesaria, sobre el signo de tales transformaciones. Es decir, sin examinar quiénes ganaron y quiénes perdieron con ellas, quiénes

⁸ Incluido por nosotros, pues en la elaboración original de Edwards este país figura como “no-reformista”, ignorando la significación que tuvo el proceso lanzado por el gobierno neoliberal de León Febres Cordero a finales de los años ochenta y la dolarización de la economía ecuatoriana a finales de la década de los noventa.

fueron sus beneficiarios y quiénes sus víctimas. Esto para no hablar de una valoración más abarcativa que indique si, finalmente, estas “reformas” colaboraron en la construcción de una sociedad mejor o si, por el contrario, dejaron como legado, una sociedad más injusta y desigual que la que le precediera. Nuestro autor exalta el caso chileno, “porque comenzó las reformas en 1.975, casi diez años antes que todos los demás”. (p. 20) Es por eso que en dicho país las reformas están muy avanzadas y han marcado casi todas las facetas de la vida económica, política y social, si bien no constituye un dato menor, o anecdótico, el hecho de que tales reformas hubieran sido iniciadas en el contexto de la más sangrienta dictadura jamás conocida por Chile, tema “político” sobre el cual el economista no se explaya. Además, Edwards pasa completamente por alto el hecho de que la aplicación de estas políticas –que según nuestro autor comienzan inmediatamente después del golpe de estado de Pinochet, en 1.973– desembocó en el fenomenal crash financiero de 1.982, y que recién luego de 1.985 la economía chilena retomó un sendero de crecimiento pero adoptando una política que se apartaba en algunos aspectos fundamentales de las recomendaciones del Consenso de Washington, tema sobre el cual volveremos hacia el final de este trabajo. Por otra parte, el caso de México, que en una primera versión de este libro fuera también señalado como habiendo llegado a la madurez y hallarse en vías de consolidación, aparece en la versión definitiva bajo luces mucho menos brillantes.⁹ Haciendo gala de la tradicional retórica supuestamente técnica y valorativamente neutra del saber económico convencional, Edwards apunta que “los acontecimientos sociales (*¡sic!*) de Chiapas a principios de 1.994 y el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio han introducido ciertas dudas respecto a la dirección exacta en la que van a avanzar las reformas mexicanas durante los próximos años”. (p. 20) Como si lo anterior no fuera suficiente, ¿cómo soslayar el papel jugado por esa verdadera “anexión económica” que el país del norte experimentó con el ingreso al NAFTA y que reforzó extraordinariamente la vulnerabilidad externa de la economía mexicana? Y, en todo caso, ¿no sería prudente tomar en cuenta la coincidencia de este proceso con la aparición de la guerrilla zapatista, no tan sólo un mero “acontecimiento social” sino síntoma de la lacerante “deuda social” que aún hoy prevalece en México y que sus empeños “reformistas” no lograron extirpar?

En todo caso, y prosiguiendo con el hilo de nuestra argumentación, los gobiernos reformistas habrían logrado, de acuerdo con la visión ahora “oficiosa” del Banco Mundial, despejar del camino hacia el crecimiento autosostenido los graves obstáculos que habían frustrado las expectativas latinoamericanas en las décadas precedentes. Sin embargo, una lectura más atenta y menos voluntarista de las cifras que el propio Edwards proporciona en su libro permite extraer otras conclusiones. En efecto, si bien en los años inmediatamente posteriores a la crisis de la deuda (1.982-1.986) la totalidad de los países de la región experimentó una dramática caída en las tasas de crecimiento del PIB per cápita, el período posterior muestra variaciones muy significativas en el ritmo de la recuperación económica. Sin duda que Chile logra, a partir de 1.985, salir de la fenomenal crisis en que había caído cuando adoptó con la fe de los conversos las nefastas enseñanzas de la Escuela de Chicago. Pero la acentuada recuperación económica de aquellos años no era sino la contrapartida del descenso a los abismos producido en 1.982. En todo caso, ya en los años posteriores esta tendencia se reafirmó para reflejar un nuevo dinamismo nacido de las renovadas condiciones en que se desenvolvía la economía chilena.

⁹ La primera versión del libro apareció bajo el título de *América Latina y el Caribe. Diez años después de la crisis de la deuda*. Se trataba de un trabajo publicado en Washington, D.C., por la Oficina Regional de América Latina y el Caribe del Banco Mundial en Diciembre de 1993. El mismo no tenía firma autoral alguna y, por lo tanto, debe ser considerado como un documento oficial del Banco Mundial. En la página viii del mismo una pequeña nota dice textualmente que “Este informe ha sido preparado por Sebastián Edwards, economista jefe de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.” La cautela observada en relación al caso mexicano en la versión de 1.997, el libro publicado bajo la expresa autoría de Edwards, estaba ausente en la versión anterior.

El caso de Bolivia, en cambio, otro “pionero”, es bien diferente. Este país fue durante un cierto tiempo monitoreado y gestionado casi personalmente por uno de los máximos gurúes del neoliberalismo contemporáneo, el economista de Harvard Jeffrey Sachs. Fiel a su convicción de que cualquier actividad que emprenda el estado en la vida económica es contraproducente, deficitaria en términos de costos y una permanente tentación para la corrupción, Sachs no ahorró consejos para lograr que el gobierno pusiera en marcha un programa económico que respondiera puntualmente a cada uno de los mandamientos del catecismo neoliberal. No obstante ello la tasa de crecimiento del PIB per cápita en el país andino fue de un decepcionante 0,7% anual para el período 1.987-1.992 (Edwards, p. 18), al paso que datos más recientes de la CEPAL y que abarcan el decenio 1.991-2.000 reflejan que dicha tasa para todo este período fue del 1,3% por año, muy inferior a la registrada por uno de los países que Edwards califica como “no reformador”, la República Dominicana, cuya tasa de crecimiento del PIB per cápita para la década fue del 4,0% anual. (CEPAL, *Anuario Estadístico 2002*, Cuadro A-8).

Comentario similar podría hacerse en relación a México, uno de los primeros reformadores y, en cierto sentido, uno de los ejemplos que permanentemente exhiben los economistas vinculados al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional. El país azteca sale de la gran crisis de la deuda de 1982, gatillada precisamente por el *default* mexicano de agosto de ese año, con una tasa de crecimiento del PIB per cápita para el período 1.987-1.992 del 1,0% anual. Pese a las optimistas expectativas de Edwards, durante el resto del decenio el comportamiento de la economía mexicana hizo bien poco para avalar la presunta sensatez de las recetas neoliberales. Si en el período 1.987-1.992 el crecimiento mexicano fue sensiblemente inferior al experimentado por dos países hasta entonces refractarios al reformismo, como Colombia y Venezuela (con tasas del 2,0 y 1,6% por año), las cifras del período 1.991-2.000 ilustran de forma aún más contundente las dimensiones de esta decepción. En efecto, el desempeño de la economía mexicana alcanza apenas a una tasa del 1,8% por año, que contrasta desfavorablemente con la de otros países mucho más refractarios a las prédicas del pensamiento único, como la ya mencionada República Dominicana; Panamá, con el 2,7%, y Uruguay, en donde un plebiscito popular puso coto a las políticas de privatizaciones, con una tasa del 2,2%.

Tabla I

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO INTERNO BRUTO

POR HABITANTE (Tasas anuales de variación)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1991 a/ 2000
América Latina y el Caribe b/	1.6	1.2	1.7	3.4	-0.6	2.0	3.5	0.6	-1.1	2.5	1.6
Subtotal (19 países) b/	1.6	1.2	1.8	3.4	-0.6	2.0	3.5	0.6	-1.2	2.5	1.5
Argentina	9.2	8.2	4.5	4.4	-4.1	4.1	6.6	2.5	-4.6	-1.7	2.8
Bolivia	3.0	-0.7	1.7	2.3	2.2	2.0	2.4	2.8	-1.8	-0.4	1.3
Brasil	-0.6	-1.8	3.0	4.7	2.7	1.1	1.7	-1.2	-0.7	3.2	1.2
Chile	5.5	9.1	4.8	3.4	7.4	5.4	5.3	2.2	-1.4	3.5	4.5
Colombia	-0.2	1.6	2.4	3.8	2.9	-0.0	1.3	-1.1	-5.6	0.5	0.5
Costa Rica	-1.5	5.1	3.7	1.6	0.8	-2.0	2.9	5.6	5.5	-0.6	2.1

Cuba c/	-12.8	-14.4	-16.5	1.4	2.8	8.1	2.9	0.8	6.4	5.3	-2.0
Ecuador	2.7	0.7	-0.1	2.1	0.8	0.2	1.8	-0.9	-11.2	0.9	-0.4
El Salvador	0.9	5.1	4.2	3.7	4.0	-0.3	2.1	1.4	1.3	-0.1	2.2
Guatemala	1.1	2.2	1.3	1.4	2.2	0.3	1.7	2.4	0.9	0.4	1.4
Haití	-1.9	-15.4	-4.0	-9.9	3.1	0.9	-0.4	1.3	0.7	-0.6	-2.8
Honduras	-0.4	2.7	4.0	-4.7	0.7	0.8	2.1	0.5	-4.1	2.1	0.3
México	2.2	1.8	-0.1	2.6	-7.8	3.7	5.1	3.4	2.1	5.4	1.8
Nicaragua	-3.1	-2.1	-3.3	0.9	1.5	2.2	2.6	1.3	4.5	1.9	0.6
Panamá	6.9	6.2	3.4	1.3	0.1	0.9	2.9	2.9	1.6	1.3	2.7
Paraguay	-0.4	-1.1	1.3	0.4	1.7	-1.6	-0.2	-3.2	-2.6	-3.2	-0.9
Perú	0.9	-2.1	3.0	10.9	6.8	0.7	4.9	-2.2	-0.8	1.3	2.3
República Dominicana	-1.1	5.9	1.0	2.4	2.8	5.3	6.5	5.5	6.2	6.1	4.0
Uruguay	3.0	7.5	2.8	6.2	-3.0	4.2	4.6	3.5	-4.0	-2.4	2.2
Venezuela	7.9	4.6	-2.7	-5.8	3.7	-2.5	5.2	-1.3	-7.7	2.0	0.2
Subtotal Caribe b/	0.8	-0.1	-0.2	2.3	2.0	2.2	1.2	1.9	3.4	2.6	1.6
Antigua y Barbuda	2.1	0.3	4.3	5.5	-5.4	5.3	4.9	3.2	3.9	2.9	2.7
Barbados	-4.1	-5.9	0.6	2.5	2.0	2.9	2.4	4.9	2.7	2.6	1.0
Belice	1.2	7.1	2.4	-0.2	1.8	-0.8	2.2	-0.2	3.6	7.7	2.4
Dominica c/	2.1	2.3	1.9	1.9	1.2	2.9	2.2	2.8	0.7	É	2.4
Granada c/	3.5	0.8	-1.3	3.1	2.9	2.5	3.8	7.1	7.6	É	3.5
Guyana	8.6	8.8	11.1	9.1	3.5	8.1	6.2	-2.7	3.4	2.5	5.8
Jamaica	-0.5	1.7	1.0	1.0	0.9	-1.1	-3.0	-1.9	-0.1	-0.3	-0.2
Saint Kitts y Nevis c/	3.1	3.7	5.2	6.0	2.3	5.7	6.9	0.9	2.2	É	3.9
San Vicente y las Granadinas c/	0.8	5.9	1.1	-3.2	6.8	0.3	2.6	4.9	3.1	É	2.7
Santa Lucía c/	-1.6	6.2	-2.5	3.4	0.8	-0.3	-1.5	1.4	2.4	É	1.4
Suriname c/	3.7	-2.1	-11.1	-1.3	3.7	12.7	5.7	1.5	-2.8	É	0.4
Trinidad y Tabago	2.7	-1.8	-1.9	3.4	3.4	3.9	3.4	4.8	7.3	4.5	2.9

b) El holocausto social provocado por las políticas neoliberales

Con relación a este tema, la evidencia histórica ofrece un veredicto no menos contundente. Lejos de ser portadoras del progreso social, las políticas neoliberales precipitaron un holocausto social sin precedentes en la historia de la América Latina contemporánea. Esto se tradujo en un aumento dramático de la exclusión social, la pobreza y la vulnerabilidad de amplios sectores de las sociedades latinoamericanas.¹⁰ Veamos lo que resulta de un breve examen de la experiencia en algunos de los países de la región.¹¹

1. Chile.

Cabe recordar en este sentido que durante un tiempo tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional se habían empeñado en señalar que México y Chile eran los países “modelo”, cuyas políticas debían ser imitadas por quienes aspirasen a recoger los mismos éxitos que aquellos. La irrupción de la guerrilla en Chiapas, el asesinato de Colosio, la crisis del Tequila y la irrupción del zapatismo hicieron que las imágenes sonrientes y confiadas del presidente Salinas de Gortari y su Secretario de Hacienda Pedro Aspe desaparecieran abruptamente de las tapas de los principales diarios y revistas de la “comunidad financiera internacional”. Con el mayor sigilo las publicaciones del Banco Mundial y del FMI sacaron furtivamente de la vitrina al caso mexicano, convertido de la noche a la mañana en una experiencia impresentable al paso que redoblaban sus alabanzas al ejemplo chileno. Éste, liberado ya de la incómoda presencia del dictador Pinochet, fue explícitamente consagrado como el “modelo” a imitar.

Pero, en el caso particular de Chile lo que salta a la vista es que las tendencias hacia una concentración regresiva del ingreso y, consecuentemente, hacia la exclusión social, han sido sumamente acentuadas. No es por casualidad que la expresión “deuda social” haya sido puesta en circulación en ese país, precisamente con el advenimiento del régimen democrático en 1.990. Esta frase ponía de relieve los enormes costos sociales incurridos por la aplicación de las políticas “orientadas hacia el mercado” que tantos elogios despertaran en las instituciones monetarias internacionales. Es que en la ideología neoliberal el tema social –y por ende, el carácter excluyente de los procesos de acumulación– constituyen apenas “factores endógenos” o, para utilizar una terminología bélica que, sin embargo, parece bien apropiada, meros “daños colaterales,” es decir, como transitorios tropiezos de un proceso que dogmáticamente se presenta como la segura ruta hacia la prosperidad general.

Para formarse una idea clara de lo acontecido en Chile bastaría con recordar que en 1.988, es decir, quince años después de haberse iniciado la reestructuración económica de la mano del régimen de Pinochet, el ingreso per cápita y los salarios reales eran apenas levemente superiores a los de 1.973, a pesar de los altos niveles de desocupación padecidos por los trabajadores –15 % como promedio entre 1.975 y 1.985, con un pico de 30 % en 1.983– supuestamente como el necesario trago amargo para el posterior disfrute de los beneficios del progreso económico. Al comienzo del reciente *boom* de la economía chilena, en el bienio 1.985-86, la participación de los asalariados en el ingreso nacional era del 34,8 %. Sin embargo, cuando el auge maduró, en 1.992-93, momento que Edwards celebra como la consolidación definitiva del reformismo neoliberal, dicha participación no sólo no aumentó sino que declinó levemente, al 33,4 %. (Bermúdez, 1.996, p.2)

¹⁰ En relación a este tema, cf. Alicia Ziccardi, compiladora, *Pobreza y Políticas Sociales en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO, 2002)

¹¹ Esta sección re-elabora algunos de los materiales contenidos en *Tras el Búho de Minerva*, *op. cit.*, pp. 173-181.

Otras mediciones arrojan resultados similares: entre 1.970 y 1.987 la proporción de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza creció del 17 al 38 %, y en 1.990 el consumo per cápita de los chilenos era todavía inferior al que habían accedido en 1.980. (Meller, 1.992) Informes oficiales indican que en el primer turno del gobierno democrático la pobreza descendió al 27 %, y que al año 2.000 su nivel se situaba en el 20,6 %, cifras éstas que son presentadas como indicativas de los logros oficiales en materia de políticas sociales. No obstante, y sin desconocer tales avances, ningún estudioso puede ignorar que tales guarismos se sitúan por encima del 17 % que existía en los comienzos del gobierno de Salvador Allende en 1.970. Una investigación independiente de la anterior, comentada en un excelente libro del sociólogo chileno Tomás Moulián, demuestra que en una muestra de 62 países ordenados por un indicador de equidad a comienzos de los años 90 el Chile del “milagro” ocupa el lugar 54. Tan sólo Sudáfrica, Lesotho, Honduras, Tanzania, Guinea Ecuatorial, Panamá, Guatemala y Brasil presentan una distribución del ingreso más injusta que la chilena. Moulián también observó que pese al aumento del gasto social efectuado por los gobiernos de la Concertación la tendencia de la distribución de ingresos per cápita continuó su marcha polarizante, llegando a una diferencia de casi 40 veces entre el primer y el último decil. (Moulián, 1.997: pp. 93-96) Un estudio del propio Banco Mundial demuestra que en la década de los ochentas, cuando se afianza el “milagro chileno”, la desigualdad económica medida a partir del coeficiente de Gini se incrementó en Chile desde un valor de 0,52 a 0,57, sólo superado por Brasil (que registró un índice igual a 0,63) y Guatemala y Honduras, cuyos índices fueron de 0,59, mientras que los restantes 14 países latinoamericanos incluidos en el estudio exhibieron índices de desigualdad económica inferiores a los chilenos. (World Bank, 1.993: pp. 16 y 23) Seguramente habrá sido a causa de este penoso desempeño en materia social que pocos años atrás un documento de la CEPAL haya expresado su beneplácito ante las “importantes mejoras” experimentadas por los salarios mínimos urbanos en Chile entre 1.990 y 1.992, al haber recuperado en este último año el poder de compra que habían alcanzado ... ¡en 1.980! (CEPAL, 1.994, p. 10).

En pocas palabras: después de más de un cuarto de siglo de políticas neoliberales la experiencia chilena comprueba la impotencia de aquéllas para resolver el problema de la pobreza y para lograr algún avance, por mínimo que sea, en el terreno de la equidad. Haciendo un análisis de esta evolución en el largo plazo, entre 1.969 y 1.999, el economista de la CEPAL Ricardo Ffrench Davis concluye, en consonancia con lo que decíamos más arriba, que

“En todo caso, cualquier informe - incluso el más favorable - dice que estamos peor que entre el 69 y el 70. Treinta años después no estamos mejor, y lo normal en un mundo que se moderniza es que la equidad aumente, que la distribución sea más igualitaria”. (Ffrench Davis, p. 20)

Recapitulando: es posible que, tal como lo pregonan los partidarios del ajuste neoliberal, en el Chile actual los pobres sean menos pobres que antes. Pero ante esto pueden formularse tres objeciones fundamentales. Primero, que siendo la pobreza un fenómeno relativo a su necesaria contraparte dialéctica, la riqueza, el hecho de que las clases populares tengan acceso a bienes que antes les estaban vedados no necesariamente significa que sean “menos pobres” que antes. Marx decía que sólo una vez que el señor feudal edificaba su *chateaux* junto a la modesta vivienda del campesino ésta se convertía, ante los ojos de sus moradores, en una choza miserable. Los pobres del neoliberalismo chileno son tales no por relación a un parámetro absoluto y supra histórico, ni por su comparación con los indigentes de Calcuta. Lo son por su relación con la ostentosa riqueza de la arrogante plutocracia que los oprime. Segundo, que aún cuando los pobres pudieran ser “menos pobres” que antes lo cierto es que su proporción en relación al conjunto de la población es en estos días superior a la que se registraba a finales de 1.971, al cabo de un año de gobierno de Salvador Allende, situación ésta tanto

más inadmisibles en cuanto se verifica dentro de un acentuado proceso de crecimiento económico que, además, contó con el beneplácito y el apoyo de las clases y grupos más poderosos del capitalismo internacional. Por último, la tercera objeción se refiere al hecho de que la inequidad distributiva, esto es, la desigualdad entre ricos y pobres, se agigantó hasta niveles sin precedentes en la historia chilena. De ser uno de los países más igualitarios de América Latina Chile se ha convertido en uno de los más desiguales. Y éste logro, incontrastable, debe ser adjudicado a la “magia de los mercados”.

En un país cuyas clases dominantes y sus perros guardianes no le otorgaron a Salvador Allende ni siquiera un año para superar la herencia de atraso y subdesarrollo que dejaba, en palabras de Aníbal Pinto, “un caso de desarrollo frustrado” como el de Chile, las casi tres décadas de políticas neoliberales parecen ser un período más que suficiente como para suponer que la pobreza, la exclusión social y la desigualdad distributivas deberían haber sido erradicadas. Sin embargo, nada de esto ha ocurrido, pese a la rapidez experimentada por el crecimiento económico desde mediados de los ochentas. Peor aún: lo que la experiencia enseña una y otra vez es que las políticas neoliberales no sólo son incapaces de combatir la pobreza sino que, antes bien, son uno de los factores más dinámicos en su creación y en el aumento de la inequidad y la exclusión social. Lo anterior vale no sólo en la periferia del capitalismo sino que también, como lo ha demostrado contundentemente Paul Krugman, en el corazón mismo del sistema, en los Estados Unidos y el Reino Unido. (Krugman, 1.994)

2. Argentina

En el caso argentino las cosas distan de ser más edificantes o promisorias que del otro hdo de la cordillera. Según Edwards, la Argentina era junto con Chile y México uno de los tres casos más exitosos de reformismo neoliberal. (Edwards, p. 21) ¿Por qué era la Argentina tan atractiva? Muy simple. De los tres campeones de la reforma neoliberal, la Argentina era en esos momentos, mediados de los años noventa, la única que podía exhibir impecables credenciales democráticas. El “modelo chileno”, tan exaltado en la obra de Edwards, cargaba con un “pecado original” difícil de ocultar y más difícil todavía de expiar: era obra del más abominable régimen político de la historia chilena. Por lo tanto, era un modelo que exigía moderación en los discursos que lo postulaban como un ejemplo a imitar, porque contenía algunas cosas que eran inimitables y otras que no debían ser imitadas. México, a su vez, tampoco reunía los requisitos de “ejemplaridad” que necesitaban los teóricos del Banco Mundial y a los intelectuales orgánicos del capital financiero. Si bien no se presentaba al mundo chorreando sangre de la cabeza a los pies, como Pinochet, los gobiernos del PRI distaban mucho de ser reconocidos mundialmente por la honestidad de su gestión o por la pulcritud de sus procedimientos democráticos. Mario Vargas Llosa calificó al estado mexicano priísta como “la dictadura perfecta”, aludiendo precisamente a esta peculiar combinación de libertad aparente y despotismo real. A mediados de la década de los noventa la Argentina, en cambio, si bien estaba lejos ella misma de constituir un modelo, tenía ciertas ventajas sobre los otros países. A diferencia de Chile y México tenía un gobierno acerca de cuya legitimidad de origen no cabía duda alguna puesto que había surgido de un impecable proceso electoral. Por otra parte, y como si lo anterior no fuera suficiente, el menemismo aparecía ante los ojos de Edwards y sus colegas con un *bonus* adicional: su ratificación plebiscitaria en las elecciones de 1.991 y 1.993, luego de iniciado el experimento neoliberal, y por el logro de su objetivo político de máxima: la re-elección en las elecciones presidenciales de 1.995. En otras latitudes el “ajuste estructural” había sido realizado por una dictadura militar como la de Pinochet en Chile, o por gobiernos liberales pero no democráticos, como los del PRI en su fase de final descomposición. En cambio, la Argentina de Menem sobresalía por ser el único caso de un país que “hizo todos los deberes” tal cual lo manda la ortodoxia del Consenso de Washington –privatizando casi todo lo que podía privatizarse; desregulando y liberalizando hasta

llegar a constituir “mercados salvajes”; destruyendo al estado; achicando el gasto público; abriendo irresponsablemente la economía; facilitando la especulación financiera; favoreciendo la concentración del ingreso, etc.– y, además, todo ésto lo hizo en democracia. Esta combinación entre un desorbitado celo neoliberal y su materialización en el marco de instituciones democráticas –que lamentablemente avalaron con su voto un ensayo de este tipo– es lo que se encuentra en la base de lo incesantes elogios que el experimento menemista recibió durante años de los voceros del FMI, el BM y la prensa y grupos de interés asociados a la “comunidad financiera internacional”. Fue a causa de ello que en la asamblea conjunta del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional celebrada en Washington en Septiembre de 1.998 Michel Camdessus, Director Gerente del FMI, eligiera a “dos grandes estadistas de las Américas”, según sus propias palabras, para pronunciar los discursos principales ante tan magna asamblea. Por un lado, Bill Clinton; por el otro, Carlos S. Menem. Este fue presentado por Camdessus como el gran estadista que supo poner fin a medio siglo de extravíos populistas y socializantes, y el hombre de cuya firme mano la Argentina había entrado por el sendero del progreso indefinido que garantizaba la libertad de los mercados. Mas vale no comentar sobre las virtudes proféticas del ex Director Gerente del FMI.

Pero dejemos de lado estas notas introductorias y vayamos al grano: las gravísimas limitaciones del Plan de Convertibilidad de Menem/ Cavallo y su carácter ilusorio y suicida se tornaron más que evidentes hacia finales del menemismo y estallaron por completo durante la increíblemente inepta gestión de la Alianza. Es cierto que durante gran parte del período 1.991-2.001 la inflación había sido abatida y las cuentas públicas registraban un cierto equilibrio, pero ello no obedecía a factores genuinos sino a, parafraseando a Alan Greenspan, la “exhuberancia irracional de los mercados financieros” que durante todos esos años continuaron ingresando a la Argentina atraídos por las posibilidades de realizar fenomenales ganancias en operaciones especulativas y de muy corto plazo, toda ellas teñidas por fuertes sospechas de corrupción y favorecidas por el absoluto descontrol existente con relación a los flujos internacionales de capital. El resultado fue la total enajenación del patrimonio público y el alucinante aumento de la deuda externa, pese a que cuando el país firmó el ingreso al Plan Brady tanto el Ministro Domingo Cavallo como el Presidente Carlos S. Menem aseguraron *urbi et orbi* que el problema ya estaba controlado. En esos momentos la Argentina debía a sus acreedores externos 62.000 millones de dólares. A pesar de haber cumplido puntualmente con todos los compromisos acordados hasta el año 2.001, y de haberse abonado en tiempo y forma las sumas comprometidas, en 2.002 el monto de la deuda alcanza, según estimaciones varias, a unos 130.000 millones de dólares. El carácter fraudulento e inmoral de la trampa de la deuda externa no requiere de mayores demostraciones.

Por otra parte, la recesión que afecta a la Argentina a partir de 1.998, la más profunda y prolongada de su historia, le permitió mantener una artificiosa paridad cambiaria entre el peso y el dólar hasta el estrepitoso colapso de la convertibilidad, a finales del 2.001. Pese a que los índices macroeconómicos demostraban que a comienzos de los noventa se había recuperado el sendero de un vigoroso crecimiento, los frutos del mismo se concentraron cada vez con mayor intensidad en el bloque dominante hegemónico por el capital financiero internacional y sus socios locales. Mientras tanto, había indicios inequívocos que hablaban del dramático empeoramiento de la situación económica y social: la desocupación, cuyas tasas actuales...; son diez veces superiores al promedio histórico de la Argentina!; el incontenible aumento de la pobreza y la exclusión social, llegando a afectar en la actualidad a más de la mitad de la población; y la pauperización de las clases medias, evidentes no sólo entre los desocupados sino aún entre quienes tienen empleo pero cuyos salarios son insuficientes para sobrevivir.

El sangriento colapso del gobierno de Fernando de la Rúa no hizo otra cosa que rubricar con una especie de “final wagneriano” la corrupta huida hacia el abismo iniciada por Menem/ Cavallo y concluida por de la Rúa/ Cavallo en diciembre del 2.001, generando un hecho político de colosales dimensiones: una verdadera epopeya popular que amalgamó en las principales plazas de la república al heteróclito universo popular –desocupados, trabajadores “precarizados”, informales, jubilados, jóvenes impedidos siquiera de ingresar al mercado de trabajo–condenados a una silenciosa eutanasia por las políticas neoliberales con los sectores medios cuyos ahorros fueron confiscados sin miramiento alguno. Los acontecimientos del 19 y 20 de Diciembre del 2.001 marcan por eso mismo un hito en la democracia argentina, porque al menos por un momento se superó la trampa mortal de la así llamada “democracia representativa” que, en un orden político carcomido por el cáncer del neoliberalismo ya no es democracia ni representa a nadie, y el pueblo, en cuyo nombre existe el régimen democrático, se hizo por una vez dueño de su propio destino.

Un análisis centrado en las transformaciones de mediano plazo ocurridas en este ámbito demuestra de manera irrefutable la gravedad de los procesos de constitución de un verdadero *apartheid* social en donde la exclusión de grandes sectores se constituyó en el rasgo más distintivo de la época. Así observamos que, en el Gran Buenos Aires, entre 1.974 y 2.002 la participación del 10% más pobre de la población sobre el total de los ingresos de la región disminuyó desde un ya negligible 2,3% al 1,1%. Es decir, que los más pobres del país perdieron gracias a las virtudes de las políticas neoliberales aproximadamente el 52% de sus ingresos, mientras que el decil superior que en 1.974 se apropiaba del 28,2% del ingreso a finales del ciclo neoliberal se adueñaba del 37,6%, con lo cual su participación en el festín distributivo se acrecentó en un 33,3%, y todo esto en un prolongado período histórico en el cual sólo por excepción y en algunos años la economía argentina dio muestras de algún crecimiento.¹² Se entienden las razones por las cuales el *establishment* puso a disposición de Menem y sus cómplices parte de sus inmensos recursos e influencias para ayudarlo a cumplir tan magna labor; y las que tuvo esa misma clase social para dominar a su antojo al inepto gobierno aliancista, cuyo servilismo y genuflexión ante los grupos dominantes superó inclusive al propio menemismo. Es interesante anotar en este respecto que la disminución más acusada de la participación de los sectores de menores ingresos en el ingreso nacional se produce durante el gobierno de la Alianza. No sorprende por eso mismo comprobar que la *ratio* entre los más ricos y los más pobres se haya agrandado en la corta experiencia aliancista y su catastrófico desenlace, saltando de una razón de 24 a 1 en 1.999 a casi 34 a 1 en el 2.002.¹³

Una perspectiva también de más largo aliento permite apreciar la radicalidad de las transformaciones regresivas operadas en la sociedad argentina como ominoso telón de fondo de nuestra recuperación democrática. Pese a lo que diga en contrario la retórica neoliberal, los sectores populares no perciben beneficios, intereses o rentas sino salarios, y la evolución de éstos –o, mejor dicho, su dramática involución para los que aún están empleados, y su ausencia en el caso del vasto ejército de desocupados– muestra signos claros de una escandalosa regresividad. Por otra parte, la crisis fiscal del estado producida como consecuencia de esas políticas y de su indignante tolerancia ante el “veto

¹² Datos basados en la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC y re-elaborados por la Consultora Equis.

¹³ Con esto de ninguna manera queremos absolver al gobierno de Eduardo Duhalde de su enorme responsabilidad en esta fenomenal crisis que hoy agobia a la Argentina. Duhalde fue artífice fundamental de las políticas económicas de la Argentina en su condición de Vice-Presidente de la República en los tramos iniciales del menemismo (y por eso mismo Presidente del Senado que elaboró los instrumentos legislativos del saqueo y el pillaje puesto en práctica durante esos años); como gobernador del principal estado de la Argentina después, y como presidente desde el 1º de Enero del 2002, cargo en el que puso de manifiesto su total falta de voluntad de cambiar el rumbo apocalíptico que seguía la economía argentina.

contributivo” que imponen unas clases dominantes que desde tiempos de la Colonia nunca tuvieron que molestarse en pagar impuestos precipitó un impresionante desplome en la calidad y cantidad de las prestaciones sociales efectuadas por el estado. El resultado de esta trágica aberración que es el neoliberalismo queda sintetizado en dos informaciones. Una, producto de una investigación realizada a mediados del 2.002 y que comprueba que en los distritos más pobres del Gran Buenos Aires la edad promedio de las mujeres fallecidas en clínicas disminuyó entre 1.992 y 2.001 de 75,2 años a 71,3, al paso que las que lo hicieron en sus hogares, seguramente humildes y con escasa o nula atención médica, descendió de 74,1 a 68,8 años; entre los hombres, aquellos que murieron en sus casas descendieron la edad promedio de 66,5 a 62,7 años en el mismo lapso. (Bär, p. 12) Otra, y última: un informe oficial del Ministerio de Economía publicado en los momentos de auge del proyecto neoliberal, en la primera mitad de los noventa, estimaba que unos 15.000 niños morían cada año a consecuencia de enfermedades curables que no podían ser efectivamente controladas debido a los recortes presupuestarios aplicados al sector salud. Una buena medida del carácter letal del neoliberalismo lo da la siguiente comparación: ¡sólo en dos años dichas políticas “desaparecen”, en la población infantil, al mismo número de víctimas que el “terrorismo de Estado” exterminó en siete! (Secretaría de Programación Económica, p. 18) La exclusión social resultante de la aplicación de las políticas del Consenso de Washington aparece en toda su desnudez. Una exclusión que significa menos ingresos, más hambre, menos atención médica, menos salud, menos información y, en el fondo, menos libertad. Los excluidos viven sumidos en un mundo de necesidades insatisfechas que les impide acceder a los beneficios de la libertad. La contundencia de estos datos nos exime de mayores comentarios.

3. México

Es un hecho que luego de Chiapas, el asesinato de Colosio, las escandalosas revelaciones sobre los alcances de la corrupción en el gobierno, el desplome del peso mexicano y la crisis del “tequila” los famosos “éxitos” de la reestructuración ortodoxa en México se desvanecieron como por arte de magia. (Moffet, 1.996: p. 18)

La involución económica y social experimentada luego de casi veinte años de ajustes ortodoxos es inocultable. La distinguida economista mexicana Ifigenia Martínez Hernández, abre un documento relativo a la coyuntura económica de finales de los noventa con estas palabras: “(A)l iniciarse 1.996 el producto por habitante en México tenía un valor real equivalente al de 1976 y un rezago de 15% con respecto al máximo histórico logrado en 1.981.” (Martínez Hernández, 1996: p. 5) Pese a la profusa retórica reformista utilizada por distintos gobiernos del PRI para “vender” su conversión al neoliberalismo, los datos oficiales son incapaces de abonar conclusiones diferentes: mediciones alternativas muestran que entre 1.980 y 1.990 el ingreso per capita de los mexicanos declinó en un 12,4 %. (Altimir, 1992) En esos años la pobreza aumentó significativamente mientras que los salarios reales cayeron en un 40%. Al igual que en el caso argentino dicha caída estuvo bien lejos de ser un traspíe pasajero sino que, en realidad, se trató de una modificación estructural en la distribución del ingreso cuyas consecuencias perduran, agravadas por el “efecto tequila”, hasta nuestros días. Ya en 1.990 el consumo per capita se ubicaba en un 7 % por debajo de 1.990. (Bresser Pereira: 1993) Según anota Jorge Castañeda, actual Secretario de Relaciones Exteriores del gobierno del Presidente Vicente Fox, cuando en 1.992 el gobierno mexicano se decidió a publicar los primeros registros estadísticos sobre la distribución del ingreso en los quince años precedentes los datos fueron espeluznantes: “en 1.984 ... el 40 % más pobre de la población recibía el 14,4 % del ingreso total. Para 1.989, el mismo 40 % sólo recibía el 12,8 %. Pero el 10 % de los más ricos disfrutaron de un salto en su participación de 32,4 % a 37,9 %”. (Castañeda, pp. 283-284). Sin embargo, el optimismo oficial no fue perturbado

por tales hallazgos. Fue necesaria la insurrección de Chiapas y el colapso del peso mexicano, en diciembre de 1.994, para que las élites locales, su corte de asesores, expertos y “técnicos” y sus mentores internacionales –el FMI, el Banco Mundial y varias agencias del gobierno de los Estados Unidos– despertaran ante la amarga constatación de que la situación estaba fuera de control. Si el terremoto de 1.985 había puesto al desnudo la corrupción generalizada del estado priísta y su imperdonable deserción de sus responsabilidades esenciales, la crisis del 1.994 fue la gota que rebalsó el vaso.

Los sucesivos programas de ajuste lanzados por el gobierno de Ernesto Zedillo y continuados después por el gobierno del PAN no hicieron sino confirmar las más sombrías predicciones acerca del curso de los acontecimientos. Ya desde el inicio algunos funcionarios del área económica del gobierno de Zedillo hicieron saber a la población que sería necesario adoptar “duras medidas” de austeridad y restricción del consumo – ¡como si lo ocurrido hasta entonces hubiese sido una orgía consumista en donde los sectores populares daban rienda suelta a sus ambiciones más extravagantes!– que seguramente reducirían aún más el poder adquisitivo de los salarios, ocasionando renovadas privaciones y padecimientos a la gran mayoría de las clases y capas populares de México. (De Palma, 1995: A 1/10)

Un dato, producido por una reciente investigación sintetiza la miseria del neoliberalismo en el ocaso de la gestión priísta: un estudio médico-social a nivel nacional efectuado sobre los adolescentes mexicanos comprueba que la estatura promedio de los mismos disminuyó en 1,7 centímetros entre 1.982, año de comienzo del “ajuste neoliberal” y 1.997. Tal como lo observa Asa Cristina Laurell para que una involución de este tipo sea posible en apenas quince años se requiere someter a la población a penurias económicas y privaciones nutricionales extraordinarias y persistentes, demostrativas del verdadero significado de las políticas “amistosas hacia el mercado” y sus perniciosas consecuencias en términos de exclusión social. (Laurell, p. 7) El reverso de este fenomenal castigo a los pobres ha sido, como bien lo ha notado Carlos Fuentes, la creación de un puñado de multimillonarios mexicanos, que compiten con alemanes, japoneses y norteamericanos en la lista de las más grandes fortunas del planeta. Esta irritante inequidad es también demostrada por Julio Boltvinik, desde otra perspectiva, cuando concluye que “la proporción de mortalidad rural promedio es... más del triple que la de la clase alta urbana. Estos datos significan que dos terceras partes de las muertes rurales –muertes de pobres, básicamente– son evitables.” (Boltvinik, 1999: p. 23) Conviene recordar que, según surge de los datos recogidos por el Censo de 1.990, en los municipios rurales con predominio de población indígena el 43 % de la población percibe ingresos inferiores a un salario mínimo (es decir, unos U\$S 4.- por día), la tasa de analfabetismo asciende al 43 %, más de la mitad de los hogares carecen de agua y electricidad y un 82 % tampoco tienen drenajes cloacales. (Ramírez Magaña, 1999, p. 17)

El contraste entre los sucesivos “paquetes” que el gobierno mexicano instrumentó para asegurar el salvataje de los bancos insolventes y el presupuesto de su principal programa de “combate a la pobreza”, el *Progres*a, es escandaloso: mientras que los primeros contemplaban una asignación inicial de 65.000 millones de dólares el segundo apenas ascendía, en 1.997, a los 187 millones de la misma moneda. Según estima Laurell, los recursos canalizados a través del *Progres*a equivalían a unos tres dólares por persona pobre o siete dólares por cada uno viviendo en condición de indigencia, una cifra ridícula por sí sola e indignante si se la compara con el esfuerzo realizado para preservar la rentabilidad del capital financiero. (Laurell, p. 12) La cifra destinada al salvataje de los bancos equivale, conviene anotarlo, al presupuesto de la UNAM durante 70 años, precisamente en el momento en que el gobierno de Zedillo estaba tratando de introducir el arancelamiento universitario a

los efectos de equilibrar las cuentas financieras de la universidad pública. Lamentablemente, el curso de los acontecimientos no ha variado en México con el advenimiento del “recambio democrático”. En realidad las bases esenciales sobre las cuales se asentaba el estado mexicano: la alianza de la dirigencia política con lo que el Subcomandante Marcos llama “los señores del dinero” permanece incólume. Sólo se produjeron modificaciones en la ornamentación externa del estado, sustituyendo el rostro de los herederos de la vieja “familia revolucionaria” por el de los resplandecientes gerentes de la iniciativa privada. Las rebuscadas ficciones con que von Hayek justificaba el advenimiento de la sociedad de mercado –las virtudes autorregulatorias del *kosmos*, la magia del “orden espontáneo” de la economía, etc.– se disuelven sin dejar rastros en medio de la barbarie capitalista en América Latina.

4. Tendencias latinoamericanas

No es necesario ser un crítico empecinado de los capitalismo latinoamericanos para comprobar que la misión de las políticas neoliberales aplicadas a rajatabla en esta parte del planeta parece haber sido la de potenciar las exorbitantes ganancias de las minorías adineradas de América Latina a cualquier precio. Este incluía, como necesaria contrapartida, la escandalosa exclusión de crecientes sectores de la población de los beneficios del progreso económico. Por eso es que nuestra región sigue siendo la de peor distribución de ingresos del mundo. Hay multitudes más pobres que las nuestras en el Sur de Asia y en el África Sub-sahariana, pero nadie tiene tantos súper millonarios como nosotros en el Tercer Mundo. De ahí que la brecha que separe a unos y otros en esta parte del mundo no tiene parangón en el plano internacional.

La aberrante polarización y exclusión social que prevalece en América Latina en su conjunto se grafica nítidamente cuando se observa, por ejemplo, que el ingreso medio de los ejecutivos de las grandes empresas después del pago de impuestos es en Brasil 93 veces superior al ingreso per cápita de su país, 49 veces en Venezuela, 45 veces en México y 39 veces en la Argentina. Por contraposición, en los capitalismos avanzados, con sociedades inclusivas en vez de excluyentes, este diferencial es muchísimo menos pronunciado: en Canadá, Francia, Alemania y Holanda es de 7 veces, en Bélgica y Japón 5 y en Suecia 4. (Vilas, p. 124) Una medición complementaria de la anterior, como la relación entre el ingreso de los gerentes generales y el salario medio del trabajador del sector industrial, confirma los rasgos extravagantes del capitalismo latinoamericano: en Venezuela los CEOs (*chief executive officers*) obtienen ingresos 84 veces superiores a los de sus empleados, en Brasil 48, en México 43 y 30 en la Argentina, mientras que en Canadá es de 13 veces, 11 en Alemania y Suecia, 10 en Japón y 8 en Corea del Sur. (Jackson, p. 7) Jackson extrae como conclusión que las exorbitantes diferencias de remuneraciones que se observan en América Latina se corresponden íntimamente con los extraordinarios niveles de pobreza y exclusión social que prevalecen en esta región, mientras que la relativa igualdad existente en el otro extremo de la escala “se asocia con la riqueza pero también con un alto nivel de involucramiento del estado en la economía,” una observación que adquiere renovado relieve al ser publicada por un medio tan ideológicamente comprometido con el neoliberalismo como el *Financial Times*. (Jackson, p. 7)

Otros indicadores se mueven en la misma dirección. Una medida que examina las disparidades existentes entre los extremos de la distribución de ingresos de la región demuestra conclusivamente el sostenido avance de la polarización social en América Latina y la enorme magnitud del hiato que separa a los más pobres de los más ricos en esta parte del mundo.

Polarización del Ingreso en América Latina, 1980- 95				
	1980	1985	1990	1995
A) 1 % más pobre	\$ 184	\$193	\$ 180	\$ 159
B) 1 % más rico	\$ 43,685	\$ 54.929	\$ 64.948	\$ 66.363
Ratio B/A	237	285	361	417

Fuente: Londoño, Juan Luis y Miguel Szekely, “Sorpresas distributivas después de una década de reformas”, en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*. (Número Especial, 1998)

En conclusión: en el marco de las “reformas amistosas del mercado” el 1 % más pobre de las sociedades latinoamericanas perdió casi el 14 % de sus miserables ingresos mientras que los super-ricos acrecentaron los suyos en un 52 %, aumentando extraordinariamente la distancia que los separa de los primeros. El famoso “efecto derrame” (*trickle down*) tan propagandizado por los ideólogos y publicistas del neoliberalismo demostró ser apenas un dispositivo retórico que la experiencia histórica refuta impiadosamente y destinado a alimentar la resignación y el conformismo de las víctimas del capitalismo. La inmoralidad de las cifras precedentes se torna aún más escandalosa si se recuerda que los ochentas han sido considerados como la “década perdida” y que la siguiente no corrió mejor suerte. Es decir, que el desorbitado crecimiento de la riqueza del segmento más rico de nuestros países se produjo en un contexto tipo “suma cero” en donde, tal cual demuestran las cifras, el enriquecimiento de unos pocos ha significado la pauperización de muchos y la exclusión social de grandes masas de nuestras poblaciones. La torta se ha achicado pero la plutocracia se las ingenió para acrecentar en más de la mitad el tamaño de su ración, contando para ello con el apoyo del coro de economistas ortodoxos que apelan a toda clase de sofismas y pseudo-demostraciones estadísticas para justificar el saqueo de los pobres. Esta fractura entre ricos y pobres reaparece, va de suyo, en otros índices y los datos recientemente producidos por la Organización Panamericana de la Salud no son más reconfortantes que los ya examinados: la esperanza de vida del 10 % más rica de la sociedad venezolana es de 72 años, mientras que la que le aguarda a quienes tienen el infortunio de nacer en el 40 % más pobre es de apenas 58 años. Y en Chile, país considerado el paradigma de una exitosa reforma económica, la tasa de mortalidad infantil en las comunas más pobres triplica a la que se observa en las comunas más ricas: 26,9 por mil contra 7,5 por mil nacidos vivos. Nacer en una comuna pobre es una operación tres veces más riesgosa que hacerlo en Providencia o Las Condes. (Vilas, p. 124)

c) El ataque a la democracia

El tercer y último aspecto que quisiéramos examinar en estas páginas es el relativo al debilitamiento sufrido por nuestros países a causa del efecto corrosivo de las políticas del Consenso de Washington. Estas, lejos de haber consolidado nuestras nacientes democracias, operó en un sentido exactamente inverso, y las consecuencias las estamos pagando hoy. Es por eso que luego de un período de casi dos décadas los logros de los capitalismos democráticos latinoamericanos no lucen como demasiado excitantes ni atractivos. La sociedad actual es más desigual e injusta que la que le precediera. Si entre 1.945 y 1.980 los países latinoamericanos experimentaron un módico progreso en dirección de una mayor igualdad social; si en ese mismo período experiencias de distinto tipo –desde variantes del populismo hasta algunas modalidades del desarrollismo– se las ingeniaron para sentar las bases de una política que, en algunos países, fue agresivamente “inclusionista” y tendiente a “ciudadanizar” a grandes sectores de nuestras sociedades, el período que se inicia a partir de la crisis de la deuda tiene un signo manifiestamente contrario. En él viejos derechos se convirtieron en inalcanzables mercancías; las precarias redes de solidaridad social fueron demolidas al compás de la fragmentación

social ocasionada por las políticas económicas ortodoxas y el individualismo promovido por los nuevos valores dominantes; los actores y las fuerzas sociales que en el pasado canalizaron las aspiraciones y las demandas de las clases y capas populares –los sindicatos, los partidos populistas y de izquierda, las asociaciones populares, etc.– se debilitaron o simplemente fueron barridos de la escena. De este modo los ciudadanos de nuestras democracias se vieron atrapados por una situación paradójica: mientras que en el “cielo” ideológico del nuevo capitalismo democrático se los exaltaba como soberanos y depositarios últimos de un amplio repertorio de derechos y habilitaciones, en la prosaica “tierra” del mercado y la sociedad civil eran despojados minuciosamente de esos derechos por medio de crueles y acelerados procesos de “desciudadanización” que los marginaban y excluían de los beneficios del progreso económico y la democracia.

No debiera sorprendernos, en consecuencia, encontrar que los resultados de las encuestas de opinión pública en América Latina demuestran altos niveles de insatisfacción con el desempeño de nuestros regímenes democráticos. Mediciones recientes hechas por Latinobarómetro han arrojado resultados sumamente preocupantes: sólo el 32% de la población de la región se declara satisfecho con la democracia. Este guarismo es más elevado en Costa Rica, donde quienes así piensan ascienden a un 75%. Pero en Chile sólo un 27 % expresa el mismo sentimiento, 21% en Brasil, 18% en México, 8% en Argentina y 7% en Paraguay. (Ventura, p. 7) En el caso de Chile los datos sobre el ausentismo electoral son contundentes: 3 millones de jóvenes rehusaron inscribirse en los registros electorales que los facultaban para votar en las elecciones parlamentarias de 1.997, mientras que un 41 % de los ciudadanos no acudió a las urnas. (Relea, p. 23) Si estas son las cifras en el país considerado el “modelo exitoso” de las reformas neoliberales cabría preguntarse qué queda para los otros.

En términos más generales podría decirse que lo que ocurre es que, en el nuevo contexto ideológico signado por el primado del neoliberalismo, la participación ciudadana en la cosa pública fue sistemática y sutilmente desalentada. En primer lugar por la satanización experimentada por el estado y, junto a él, todo lo que sea concebido como una esfera pública. Este proceso contrastó con la simétrica exaltación de las virtudes del mercado y, posteriormente, de la “sociedad civil”, concebida ésta sin ninguna de las diferenciaciones clasistas, sexistas y racistas que la marcan indeleblemente en los capitalismo contemporáneos. En segundo término, porque las estrategias colectivistas de intervención política cayeron igualmente en desgracia, a favor del acérrimo individualismo que prevalece en los mercados. En tercer lugar, porque la banalización de la política y de las instancias participativas de la ciudadanía –ejemplificadas en la dictadura de los mercados y en el hecho de que éstos, como lo recordaba George Soros, “votan todos los días”– ahuyentó a los ciudadanos y promovió la “privatización” de sus actividades. Si todos los partidos elaboran un mismo discurso, si todos pretenden captar un supuesto “centro” político e ideológico, si nadie quiere diferenciarse ni hacer algo que se salga de lo “permitido” por los intereses dominantes y por las fuerzas del mercado, si ninguna decisión crucial se resuelve en la arena de la política sino en la vorágine del mercado, ¿para qué molestarse en buscar información, registrarse e ir a votar?

En suma: difícilmente podría sostenerse que un “paraíso neoliberal” de las características que conocemos en nuestra región sea demasiado propenso al sostenimiento de la democracia política y la participación ciudadana. Más bien parecería ser el escenario propicio para el resurgimiento de nuevas formas de despotismo político. En consecuencia, las “farsescas” democracias de América Latina están sufriendo los embates no ya de las “reformas orientadas al mercado”, como eufemísticamente se las llama, sino de una auténtica contrarreforma social dispuestas a llegar a cualquier extremo con tal de preservar y reproducir las estructuras de la desigualdad social y económica en nuestra región. Y no cabe la menor duda de que, tal como lo ha observado Gosta Esping-Andersen en repetidas ocasiones,

un buen indicador de la mayor o menor justicia social existente en un país está dado por el grado de “desmercantilización” de la oferta de bienes y servicios básicos requeridos para satisfacer las necesidades de los hombres y mujeres concretos que constituyen una comunidad. La “desmercantilización” significa que una persona puede sobrevivir sin depender de los caprichosos movimientos del mercado. “Fortalece al trabajador y debilita la autoridad absoluta de los empleadores. Esta es, exactamente, la razón por la cual los empleadores siempre se opusieron a ella”. (Esping-Andersen, p. 22) Allí donde la provisión de la educación, la salud, la vivienda, la recreación y la seguridad social –para citar las instancias más corrientes– se encuentre liberada de los sesgos clasistas y excluyentes introducidos por el mercado será posible construir una sociedad más justa. Por el contrario, donde sus beneficios dependan del desigual acceso de sus habitantes a bienes y servicios “mercantilizados” –es decir, ya no más concebidos como derechos ciudadanos de universal adjudicación– tropezaremos con la injusticia y todo el repertorio de sus aberrantes manifestaciones: indigencia y pobreza, desintegración social y anomia, ignorancia, enfermedad, las múltiples formas de la opresión y sus deplorables secuelas. Los países escandinavos y América Latina muestran los contrastantes alcances de esta dicotomía: por una parte, una ciudadanía política efectiva que se asienta sobre la universalidad del acceso a bienes y servicios básicos concebidos como una suerte de innegociable “salario del ciudadano” ya incorporado al “contrato social” de los países nórdicos y, de manera un tanto más diluida, al de las formaciones sociales europeas en general. (Bowles y Gintis, pp. 70-78) Por la otra, las “nuevas democracias latinoamericanas”, con su mezcla fraudulenta de inconsecuentes procesos de ciudadanía política cabalgando sobre una creciente “desciudadanización económica y social”, todo lo cual culmina en una ciudadanía formal y fetichizada, vaciada de contenido sustantivo y segura fuente de futuros despotismos. De ahí que, al cabo de tantos años de transiciones democráticas tengamos democracias sin ciudadanos, o democracias de libre mercado, cuyo objetivo supremo es la ganancia de las clases dominantes y no el bienestar de la ciudadanía.

La “cruzada antiestatista”

El cambio en el clima intelectual y político de Occidente en los años ochentas puede sintetizarse en un doble movimiento. Por una parte, la exaltación y el endiosamiento del mercado, cerrando los ojos a los resultados catastróficos que su incontrolado funcionamiento había producido en el pasado –hasta desembocar, por ejemplo, en la Gran Depresión de 1.929 y su más tenebrosa secuela: la Segunda Guerra Mundial. Por la otra, una recíproca “satanización” del estado, señalado como el culpable de los principales problemas que afectan a las sociedades contemporáneas. Bajo estas circunstancias, el auge de los planteamientos conocidos como el Consenso de Washington ha convertido al estado en la *bete noire* a combatir.¹⁴

Una de las consecuencias derivadas de la crisis del keynesianismo y de la fenomenal mutación sufrida por las ideas económicas dominantes fue la profundización del debilitamiento del estado. En el caso argentino, la crisis estructural que padecía era inocultable: su raquitismo presupuestario, la irracionalidad e ineficiencia del gasto público, el bajo nivel de calificación profesional de su funcionariado, su regresividad tributaria, la sangría de la deuda externa, y su exasperante burocratismo

¹⁴ Los principios fundamentales del Consenso de Washington fueron resumidos en la obra de John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform”, en John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington: DC, 1990), pp. 7-20. Una discusión de esas premisas y su aplicación práctica en los capitalismo “realmente existentes” se encuentra en Emir Sader y Pablo Gentili, comp., *Pós-Neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático* (Río de Janeiro: Paz e Terra, 1995).

lo habían carcomido hasta sus entrañas. Este proceso era visible para casi todos, salvo los populistas y la izquierda dogmática que se empeñaron de manera suicida en desconocerlo, con lo cual la posibilidad de orquestar una defensa adecuada y realista del estado como un espacio público apto para defender los intereses populares y los derechos ciudadanos se evaporó irremisiblemente. A esta deplorable realidad se le superpuso el discurso ideológico autoincriminatorio del neoliberalismo, que iguala todo lo estatal con la ineficiencia, la corrupción y el despilfarro, mientras que la “iniciativa privada” es sublimada como la esfera de la eficiencia, la probidad y la austeridad. Pese a su elocuencia retórica, las imágenes maniqueas que proyecta el credo neoliberal: estado = ineficiencia *versus* mercados = racionalidad y eficiencia, son sólo producto del dogmatismo e insostenibles a la luz de la evidencia empírica. La ineficiencia no es patrimonio exclusivo del sector público, puesto que abundan las historias de empresas privadas ineficientes y no-competitivas que sobreviven gracias a subsidios oficiales abiertos o encubiertos. Por otra parte, ¿cómo negar que, cuando existen, la cara oculta de la corrupción y la ineficiencia del “estatismo” es el empresario que corrompe al funcionario estatal y que torna la ineficiencia del sector público una de sus más pródigas fuentes de ganancia? En todo caso, lo cierto es que la amalgama de la crisis estructural del estado con un discurso que lo sataniza ha disminuido aún más su capacidad para formular y ejecutar políticas públicas, y sin éstas no hay mercados que funcionen. Después de la oleada de privatizaciones, desregulaciones, liberalizaciones, aperturas comerciales y financieras indiscriminadas –casi siempre realizadas sin tomar en cuenta la necesidad de resguardar el bien común y el bienestar general de la comunidad– tenemos en América Latina mucho menos estado y mucho más mercado. El péndulo se ha movido abruptamente en la dirección de los mercados incontrolados: si antes había, supuestamente, un exceso de “intervencionismo estatal”, ahora el peligro es exactamente el contrario, la patológica debilidad de los estados para regular y encauzar lo que en la postguerra un célebre economista de Harvard, Joseph Schumpeter, denominara la “destrucción creativa” del capitalismo, es decir, las ciegas fuerzas del mercado. De hecho, los estados latinoamericanos se han convertido en inermes rehenes de las clases dominantes. En lugar de ser aquellos quienes regulan los mercados son éstos quienes controlan y fijan límites a las actividades de los estados.

Por lo tanto, y en consonancia con las ideas económicas predominantes, las graves distorsiones que evidenciaba el estado latinoamericano fueron atacadas mediante procesos de “reforma” que, en realidad, se limitaron a recortar a mansalva los presupuestos públicos, cancelar servicios y prestaciones sociales indispensables –sobre todo para los sectores de menores ingresos– y ordenar despidos masivos que, en muchos casos, sólo sirvieron para que la administración pública se desprendiera de algunos de sus mejores servidores. Claro está que, en tiempos de ajuste fiscal y de deudas renegociadas en el marco del Plan Brady, las reformas en cuestión se convirtieron en un oportuno pretexto para que el estado y los gobiernos se desentendieran de lo que en los capitalismo avanzados se consideran sus esenciales e indelegables responsabilidades. El problema con que tropiezan los empecinados “reformistas” es que no hay mercados que funcionen si no existe un estado fuerte, eficiente y honesto, que garantice un cierto grado de equidad distributiva, el respeto a reglas de juego consensualmente acordadas y la eficaz administración de la justicia. Los mercados sin estado rematan en la sobrevivencia del más fuerte y condena a la sociedad a su propia ruina: consagran la primacía del “mercado negro” o, como en Rusia, sucumben ante la dictadura de la mafia.

La abrumadora hegemonía del neoliberalismo hizo que las iniciativas tendientes a reformar el estado asumieran la forma de una irracional cruzada purificadora. Ofuscados por su afán de ser “más papistas que el papa” y deseosos de probar en los hechos su intensa adhesión a los dogmas del Consenso de Washington –olvidando que, como lo recuerda el mismo John Williamson, “Washington no siempre practica lo que predica”– en lugar de erradicar al “estatismo” como deformación viciosa de

una institución tan necesaria como el estado varios gobiernos de la región se dieron alegremente a la tarea de destruirlo.¹⁵ Así se privatizaron las empresas públicas, pero transfiriendo –muchas veces con procedimientos poco claros y lindantes en el escándalo, a precios irrisorios y sin los más elementales recaudos para proteger a los futuros usuarios, como los que en el Reino Unido, por ejemplo, tomara el gobierno de Margaret Thatcher– el patrimonio acumulado a lo largo de varias generaciones a voraces conglomerados económicos nacionales o internacionales, no pocas veces asociados a ineficientes monopolios estatales del extranjero. También se desregularon y liberalizaron muchas actividades económicas –pero preservando ciertos “cotos de caza” para oligopolios regentados por “influyentes” allegados a los círculos gobernantes– y en detrimento de la colectividad se amputaron innecesariamente cruciales funciones de fiscalización y contralor. En el caso argentino, por ejemplo, en la industria farmacéutica, de bebidas o de la alimentación, que el estado desempeñaba con razonable eficacia desde hacía más de medio siglo. Por último, y en gran medida gracias a los ingresos extraordinarios y no-renovables producidos por las privatizaciones, se redujo el déficit fiscal, pero privando al estado de los recursos más elementales para garantizar la oferta de bienes públicos esenciales y para intervenir eficazmente en la vida económica y social, con los naturales perjuicios y costos sociales que ésto trajo aparejado.

Toda esta insensatez fue justificada por una ideología crudamente “privatista” que aún, producto de su fundamentalismo ideológico, hoy es incapaz de distinguir en el plano teórico entre el mediocre desempeño de algunas empresas privadas de aviación –como US Air, Valuejet, o las difuntas Pan American o Eastern– del que exhiben algunas empresas estatales (o con amplia mayoría accionaria estatal) como Swissair, Japan Air Lines, Lufthansa o Air France. O de reconocer que los ferrocarriles estatales de Francia, Suiza y Alemania son infinitamente superiores en calidad, eficiencia y precio a la norteamericana Amtrak; o que la empresa estatal telefónica de Francia es incomparablemente superior a cualquiera de las privadas de los Estados Unidos y que, a pesar de su crisis, el Royal Mail británico es muchísimo mejor que los “correos privados” que han florecido por toda América Latina. Ante esta evidencia, ¿cómo es posible aducir la “superioridad” –en términos de eficiencia, racionalidad, precio, calidad y servicio– de las fuerzas del mercado en todo tiempo, lugar y circunstancia? Hay que abandonar estos dogmas y retornar a la sensatez, refundando al estado antes de que sea demasiado tarde.

Reconstruyendo al estado

La importancia de la problemática del estado adquiere una renovada y dramática trascendencia ante la rápida propagación de la pobreza en todo el continente. En efecto, un estudio de la CEPAL concluye que:

“La pobreza es el mayor desafío para las economías de América Latina y El Caribe. Entre 1.980 y 1.990 la pobreza empeoró como resultado de la crisis y de las políticas de ajuste, eliminando gran parte del progreso alcanzado en la reducción de la pobreza en los años sesenta y setenta”.¹⁶

Ante una situación como ésta, el estado –cualquiera que sea su estructura, tamaño y orientación– deberá diseñar un conjunto de políticas sociales que neutralicen y corrijan las desquiciantes consecuencias de lo que los economistas ortodoxos denominan, con llamativa benevolencia, las “fallas

¹⁵ Williamson, “What Washington ...”, *op. cit.*, p. 17.

¹⁶ CEPAL, *Panorama Social de América Latina* (Santiago: CEPAL, 1994), p. 1.

del mercado”. Esta responsabilidad de los poderes públicos, de la cual ni siquiera los gobiernos más conservadores de Europa y los Estados Unidos han abdicado, constituye sin embargo tema de arduo debate en América Latina, pese a que en estas latitudes los mercados han demostrado una colosal ineptitud para resolver los nuevos desafíos planteados por la educación, la vivienda, la salud, la seguridad social, el medio ambiente y el crecimiento económico, para no citar sino los ejemplos más corrientes.

El costo de la inacción oficial –pagando tributo al dogma reinante– será inmenso, no sólo en términos morales y sociales sino también de desempeño económico, competitividad internacional y de estabilidad democrática. Según diversos trabajos elaborados por la misma CEPAL, en 1.960 un 51% de la población de América Latina vivía por debajo de la línea de pobreza. En 1.970 esta proporción había descendido a un 40%. En la década de los setentas la tendencia positiva se estanca, registrando un ligero aumento hasta llegar a un 41% en 1.980. Luego del estallido de la crisis de la deuda y la puesta en marcha de las políticas de ajuste y estabilización la regresión social cobra más fuerza: la proporción de pobres salta al 43% en 1.986 y a un 48% en 1.990, esto es 200 millones de latinoamericanos. Siempre de acuerdo con lo señalado por la CEPAL, en los noventa se produce una modesta mejoría, que culmina con la estabilización de las cifras relativas a la pobreza en torno al 43 % del total de la población, con una tendencia levemente alcista. Estamos hablando pues de unos 214 millones de latinoamericanos que viven, en el año 2.002, en situación de pobreza e indigencia. (CEPAL, 1994; 2002).

Las estimaciones alternativas están lejos de ser tranquilizadoras. Adoptando una metodología más refinada el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo llega a conclusiones bastante más sombrías: en un escenario “optimista”, es decir, suponiendo que el PBI *per cápita* crece a un ritmo promedio anual del 1,3 %, en el año 2.000 se supone que había en nuestra región 296 millones de pobres, o sea, un 56,3 % de la población de América Latina; en cambio, el escenario “pesimista” –que implica que el PBI *per cápita* permanece estancado– postula que hacia fines de siglo podría haber 312 millones de pobres en América Latina, un 59,3% del total de la población. Todavía no hay cifras definitivas para aquilatar el mérito de ambas hipótesis, pero estamos sin dudas más cerca del polo pesimista que el de su contrario.¹⁷

Podemos concluir pues, que si se persiste en la orientación de la política económica adoptada en los años recientes los países de la región corren serios riesgos de que las modificaciones regresivas que tuvieron lugar en el pasado inmediato se profundicen y consoliden definitivamente como una nueva meseta del subdesarrollo desde la cual será cada vez más difícil salir. De este modo, las que fueran desaprensivamente consideradas como meras reversiones coyunturales –fácilmente controlables y solucionables– podrían coagular en un nuevo tipo de estructura social caracterizada por marcados niveles de polarización y heterogeneidad social, con extremos de pobreza e indigencia que conviven – con niveles crecientes de violencia, criminalidad, anomia y desorganización social– con otros de riqueza y opulencia.

Por otro lado es bien sabido que no es con una fuerza de trabajo pauperizada, hambrienta, cada vez menos educada, carente de una adecuada atención sanitaria, mal vestida y peor alojada como nuestros países podrán insertarse en la crecientemente competitiva economía internacional. Las naciones que

¹⁷ PNUD, *Desarrollo sin pobreza*, (Santiago, 17-19 de Octubre, 1.990), pg. 45 e.

han sobresalido en este empeño han hecho exactamente lo contrario: sus gobiernos diseñaron y pusieron en práctica un amplio abanico de políticas públicas encaminadas consistentemente a mejorar las condiciones de existencia de grandes sectores de la población, y esto les ha permitido contar con una fuerza de trabajo mejor entrenada, mejor remunerada y más productiva.

Conclusiones tentativas

En uno de los momentos más aciagos de la historia argentina se popularizó un slogan que prometía “achicar el estado para agrandar a la Nación”. El estruendoso fracaso de dicho experimento, asociado a la gestión del ministro José A. Martínez de Hoz durante la última dictadura militar, provocó un oportuno reflujo de esas ideas. Sin embargo, hacia finales de la década de los ochentas –espoleadas por la hiperinflación– éstas renacieron con renovada virulencia.

El argumento central de los “libremercadistas” es que las propensiones deficitarias del estado son incontrolables y conducen al caos económico. Sin embargo, omiten señalar que la deplorable situación de las cuentas fiscales no se origina en la desmesura del gasto sino en la crónica incapacidad de nuestros gobiernos para asegurar ingresos suficientes por la vía de un régimen tributario razonable y progresivo. Contrariamente a lo que predicán algunos de los más fervorosos exégetas neoliberales el “tamaño” del estado en la Argentina -medido por la proporción del gasto público sobre el PBI- es sustancialmente *menor* que el de los países industrializados. Decir, por lo tanto, que el estado está en crisis porque es demasiado “grande” y gasta más de lo que debe –ocultando el hecho de que, proporcionalmente, la Argentina gasta, en proporción a su PBI, *mucho menos* que Francia, Alemania, Canadá, Estados Unidos y muchos otros gigantes de la economía mundial– equivale a faltar gravemente a la verdad. Más de la mitad de las economías industrializadas destinaron en 1.985 más del 50 % de su producto bruto al gasto público, y desde entonces ésta proporción no ha descendido. A finales de los ochentas el gasto público era de un 33% en Argentina; pese a la acumulación de problemas sociales que permanecen lastimosamente irresueltos, a mediados de los noventas había descendido al 26 %. Ergo, el tamaño de nuestro estado está bien lejos de constituir un dato aberrante en la economía internacional. Un reciente estudio del Banco Mundial revela que el gasto público en los países de “bajos ingresos” (entre los cuales no se cuenta la Argentina sino las empobrecidas naciones de África y Asia) oscila en torno al 23 %, mientras que en las “economías industriales de mercado” -¿tal vez por su incontenible adhesión al “populismo económico”?- aquél se sitúa alrededor del 40 %.¹⁸ En América Latina el gasto público de Guatemala es del 11,8 %; en Gabón esta cifra se derrumba hasta un abismal 3,2%. En Suecia, en cambio, llega al 55 %. Pese a que algunos aseguran que por el camino del consistente achicamiento del estado nos estamos dirigiendo hacia el Primer Mundo, ¿no estaremos en realidad marchando a Guatemala, o a Gabón, en lugar de dirigimos a Suecia o Canadá?

Conclusión: el talón de Aquiles de la crisis fiscal no radica en lo desorbitado del gasto público sino en la debilidad de nuestros estados, que se verifica en su incapacidad para desterrar una funesta tradición política latinoamericana: el “veto contributivo” que ejercen las clases dominantes desde tiempos inmemoriales, que les exime de pagar los impuestos que abonan sus contrapartes en el mundo desarrollado. Esta deplorable y antidemocrática complicidad estatal con la riqueza queda en evidencia cuando se compara la supuesta “alta presión tributaria” del estado latinoamericano con otros casos nacionales. Los datos de la OECD demuestran que nuestra presión impositiva es menos de la *mitad* de la que existe en los países industrializados, y mucho más cercana a la que encontramos como

¹⁸ World Bank, World Development Report, 1991. The Challenge of Development (Oxford: Oxford University Press, 1991), p.139.

promedio en África o Asia. Mientras que en 1.989 la presión tributaria –medida como porcentaje de los impuestos sobre el PBI– de los países más desarrollados de América Latina oscilaba en torno al 17 % (y la de Paraguay y Guatemala giraba alrededor del 8%), en África llegaba a 15,4 % y en Asia al 14,6 %. Por contraposición, en el promedio de los países industrializados ascendía a un 37,5 %, excluyendo en todos los casos las contribuciones por conceptos de seguridad social.¹⁹ Pero el ejemplo más elocuente lo provee el análisis de las cifras del impuesto directo en relación al PIB: mientras que el nivel promedio para los países de la OECD gira en torno al 14 %, apenas si llega al 5% en México; 4 % en Brasil; 3 % en Argentina; 2 % en Guatemala, y 1 % en Bolivia. Sorprende comprobar como gobiernos –como el de Carlos S. Menem, por ejemplo– que fueron lo suficientemente “fuertes” como para privatizar casi todas las empresas y servicios públicos pese a la oposición de la sociedad civil, dismantelar grandes agencias y ministerios y recortar draconianamente presupuestos fiscales y gastos sociales (sometiendo a oposiciones sociales y políticas, a parlamentos díscolos y, a veces, a jueces independientes) sean tan débiles a la hora de organizar un régimen tributario mínimamente equitativo y que obligue a los sectores más ricos de la sociedad a pagar impuestos en una proporción semejante a la que prevalece en los países civilizados.

Como resultado, nuestra estructura impositiva es altamente regresiva e injusta: mientras que en los países industrializados los impuestos directos –que gravan al capital, las ganancias y las manifestaciones de riqueza– representan las dos terceras partes de los ingresos tributarios, en América Latina constituyen apenas una tercera parte. Por consiguiente, el grueso de los ingresos fiscales provienen de impuestos aplicados a los sectores asalariados y más pobres de la sociedad y los estados son, consecuentemente, congénitamente débiles a raíz de la anemia financiera que los caracteriza. Si las autoridades tuviesen la voluntad política de reformar la legislación tributaria estas graves distorsiones podrían ser suprimidas en un plazo relativamente breve. En el caso argentino, la radicalidad del cambio que necesitamos es proporcional a la perversa inequidad de nuestro régimen impositivo, como lo demuestran estos datos: a mediados de los ochentas el 10% más pobre de los argentinos destinaba el 29,3% del ingreso familiar al pago de impuestos de todo tipo, mientras que el promedio nacional era del 26.1% y el 10% más rico dedicaba a esos fines ... ¡ apenas el 27% de sus ingresos! En síntesis: para sostener al estado se exige más de los pobres que de los ricos. Desgraciadamente, esta radical injusticia persiste hasta nuestros días.²⁰

Es evidente que un régimen tributario como éste, que se repite en los más diversos países de la región, es insostenible a la luz de las exigencias de la ética política, la justicia y la democracia; también lo es desde el punto de vista de los imperativos de racionalidad macro-económica derivados de las nuevas condiciones de la economía mundial. Sin embargo, los ideólogos neoliberales mantienen un conspicuo silencio en relación a este tema. Esto es comprensible, pues la sola observación de los datos más elementales desbarata por completo sus sofismas y pone en evidencia que sus supuestas recomendaciones técnicas son, en realidad, la racionalización de un *status quo* que favorece a una élite y condena a todos los demás. Los graves problemas sociales que agobian a la Argentina - pobreza, desocupación, vivienda, salud pública, educación, justicia y muchos más- no los resolverán los

¹⁹ CEPAL, Equidad y Transformación Productiva. Un Enfoque Integrado (Santiago: CEPAL, 1992) p 92.

²⁰ Es claro que estas experiencias exigen de un análisis más detallado y cuidadoso dadas las debilidades de las distintas sociedades locales y regionales que explican el creciente rol de mediación (no necesariamente deseable ni eficiente) que cumplen las ONGs, que sumado al desinterés del régimen político, muchas veces hace creer que la democracia antes que una construcción institucional, será el resultado de lo que se acumule en el escenario municipal. Al respecto ver, Grompone, Romeo: La descentralización y el desprecio de la razón política, en Bruno Revesz (editor): Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización, CIPCA -IEP editores, Lima, 1998.

mercados. Requieren, en cambio, de un estado más fuerte y activo, y no una irracional mutilación de las ya menguadas capacidades estatales. Volviendo al párrafo con que iniciábamos este trabajo, no necesitamos de un Yugo sino de un moderno, eficiente y eficaz Jaguar. La crisis de las finanzas públicas se soluciona acrecentando los ingresos del estado y no recortando, aún más, el raquítico presupuesto de nuestros gobiernos; jerarquizando la función pública y no atacando sin piedad a los empleados estatales; implementando una auténtica reforma del estado, que potencie sus capacidades y que perfeccione los instrumentos de control democrático –“desde abajo”, desde el pueblo y el ámbito local– sobre la gestión de las autoridades. Es por eso que el fundamento esencial del proceso de reconstrucción del estado es la concreción de una reforma tributaria integral. Sin ella no tendremos estado, y sin estado caeremos en la ley de la selva.

Post-scriptum: una reflexión en torno al “modelo chileno.”

No quisiéramos terminar este trabajo sin plantear algunas cuestiones en relación a la rotunda afirmación hecha por Edwards en el sentido de que Chile es el “modelo” a imitar por aquellos países que quieren asegurarse un futuro económico de prosperidad. (Edwards, pp. 74-77) Ocurre que en la versión altamente idealizada de la experiencia chilena Edwards pasa por alto, como si fueran detalles nimios, los siguientes:

(a) Se soslaya por completo que Chile ha violado sistemáticamente uno de los “mandamientos sagrados” del Consenso de Washington, que recomienda privatizar todas las empresas del estado. Contrariamente a lo estipulado por la ortodoxia neoliberal, en Chile no se privatizó lo esencial: la empresa estatal del cobre. Creada por el gobierno socialista de Salvador Allende para explotar los yacimientos de ese mineral la CODELCO ha seguido en manos del estado hasta el día de hoy, lo que canaliza hacia las arcas del fisco casi la mitad de los ingresos totales producidos por las exportaciones chilenas. En consecuencia, si países como Argentina o Brasil siguieran las recomendaciones del antiguo economista-jefe del Banco Mundial el gobierno argentino debería expropiar la totalidad de la propiedad agropecuaria de la pampa húmeda al paso que Brasilia debería hacer lo propio con la industria paulista. Nada de ésto se sugiere en la obra de Edwards.

(b) También se pasa por alto el hecho de que, a diferencia del resto de América Latina, en Chile el tamaño del estado –medido como la proporción del gasto público de todos los niveles del gobierno sobre el PBI– ha venido creciendo de manera sistemática en las últimas dos décadas, en buena parte debido al sostenido aumento del gasto militar financiado con una parte de los ingresos producidos por el cobre. A tal punto esto es así que, en la actualidad, el estado chileno se ha convertido, en términos relativos, en el segundo más grande de América Latina, sólo superado por Cuba y dejando atrás a otros países como Brasil y México, otrora mucho más “estatizados” que Chile. En lugar de “achicar” al estado en Chile se hizo exactamente lo contrario, lo que constituye otra flagrante violación de otro de los preceptos centrales del Consenso de Washington.

(c) En lo concerniente a la desregulación financiera se observa una situación análoga: sí en la mayoría de América Latina el flujo financiero se ha desregulado casi por completo, en Chile los movimientos internacionales de capitales se encontraban sujetos a importantes restricciones hasta hace poco más de dos años. Esta norma fue abolida hacia finales del gobierno de Eduardo Frei hijo como una prueba de buena voluntad necesaria para acelerar el famoso “*fast track*” solicitado por el gobierno de George Bush Jr. al Congreso de los Estados Unidos. En función de esa vieja disposición, ahora derogada, una parte considerable del capital que ingresaba al mercado chileno, el 30 por ciento, quedaba inmovilizado en manos del Banco Central sin producir ningún tipo de remuneración, y sólo el resto

podía invertirse en operaciones bursátiles. Además, y tal vez lo más importante, dichas inversiones debían permanecer en el país por lo menos un año. (Cufre, 1997: p. 14) Por lo tanto, no debe sorprendernos el hecho que, a diferencia de los regímenes altamente liberalizados y desregulados de Argentina, México y Brasil, el llamado “efecto tequila” haya pasado desapercibido en Chile. Lamentablemente, con las modificaciones introducidas recientemente la economía chilena ha sufrido considerablemente el impacto de las crisis financieras que sacudieron la economía mundial.

d) Por último, tampoco parece haber reparado Edwards en un hecho bien significativo: que gran parte del dinamismo exportador chileno reposa sobre un proceso de modernización agrícola que dio origen a una nueva capa de agresivos empresarios rurales, surgidos de la reforma agraria iniciada por Eduardo Frei y completada, pese al hostigamiento de la derecha chilena, al presidente Salvador Allende. Vale aclarar que la reforma agraria no figura en ninguna de las recomendaciones formuladas por los organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial a los gobiernos de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Oscar 1992 “Cambios en las desigualdades de ingreso y en la pobreza en América Latina” (Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella)
- Anderson, Perry 1997 “Neoliberalismo: balance provisorio”, en Emir Sader y Pablo Gentili, compiladores, *La Trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y Exclusión Social* (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC)
- Bär, Nora 2002 “Desciende el promedio de vida en las zonas más pobres del conurbano,” *La Nación* (Buenos Aires) 3 de Septiembre de 2002, p. 12.
- Bermúdez, Ismael. 1996 “Luces y Sombras de la Economía Chilena” *Clarín* (Suplemento Económico) Junio 23, p. 2-4.
- Boltvinik, Julio 1999 “Evolución heterogénea de la pobreza en México. 1970-1995”, ponencia presentada al Taller sobre Pobreza y Justicia Social en América Latina organizado por el Comparative Research Program on Poverty (CROP), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad Iberoamericana. (Ciudad de México, 17 al 12 de Marzo de 1999)
- Boron, Atilio A. 1997. “La sociedad civil después del diluvio neoliberal”, en Emir Sader y Pablo Gentili, compiladores, *La Trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y Exclusión Social* (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC)
- Boron, Atilio A. 1998 “Los ‘Nuevos Leviatanes’ y la polis democrática: neoliberalismo, descomposición estatal y decadencia de la democracia en América Latina” (mimeo: CLACSO, 1998)
- Boron, Atilio A. 1991 (a) *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina* (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC/UBA; 3ra. edición, 1997) Hay traducción a lengua inglesa: *State, Capitalism and Democracy in Latin America* [Boulder and London: Lynne Rienner, 1995]
- Boron, Atilio A. 1991 (b) “Los axiomas de Anillaco. La visión de la política en el pensamiento y la acción de Carlos Saúl Menem”, en Autores Varios, *El Menemato* (Buenos Aires: Letra Buena)
- Bowles, Samuel y Herbert Gintis 1982 “The crisis of liberal democratic capitalism: the case of the United States”, *Politics and Society* , Vol. II, N° 1.
- Bresser Pereira, Luiz C. 1993 “Economic reforms and economic growth: efficiency and politics in Latin America”. *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach.* , in L. C. Bresser Pereira, J. M. Maravall and A. Przeworski (eds) Cambridge, Cambridge University Press: pp. 15-76.
- Cardoso, Fernando H. 1985 “La democracia en América Latina” *Punto de Vista* (Buenos Aires) N° 23, Abril.
- Castañeda, Jorge 1993 *La utopía desarmada* (Buenos Aires: Ariel)
- CEPAL 1994 *Panorama Social de América Latina* (Santiago: CEPAL)
- CEPAL 2002 *Panorama Social de América Latina* (Santiago: CEPAL)
- Cufre, David 1997 “Chile se vacunó contra la crisis regulando”, *Página/12* (Buenos Aires), 20 de Noviembre, p. 14.
- DePalma, A. 1995 “Mexicans ask how far social fabric can stretch”. *New York Times* New York: January 10, A 1/10.
- Edwards, Sebastián 1997 *Crisis y reforma en América Latina* (Buenos Aires, Emecé)
- Esping-Andersen, Gosta 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton: Princeton University Press)
- French Davis, Ricardo 1999 “Este año es el peor de la década... Retrocedimos a 1997” *Diario La Segunda* (Santiago) , 15 de Octubre, pp. 20-21.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman 1995 *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton, NJ: Princeton University Press)

- ✂ Hamowy, Ronald 1961 “Hayek’s Concept of Freedom: a Critique”, en *New Individualist Review* I, N° 1 (Abril): p. 28-31.
- ✂ Jackson, Tony 1998 “The fat cats keep getting fatter”, en *Financial Times* (Agosto 1/2), p. 7.
- ✂ Krugman, Paul 1994 *Peddling prosperity* (New York/Londres: Norton)
- ✂ Laurell, Asa Cristina 1998 “State, neoliberalism and health policies in Mexico, 1982-1987” (unpublished manuscript, UAM-Xochimilco, Mexico)
- ✂ Martínez Hernández, Ifigenia 1996 “Una política económica de crecimiento con estabilidad y equidad social” (México: Poder Legislativo Federal/Grupo Parlamentario del PRD)
- ✂ Meller, Patricio 1992 “Latin American Adjustment and Economic Reforms: Issues and Recent Experience” (Santiago: CIEPLAN, mimeo)
- ✂ Moffet, Matt y Friedland, Jonathan 1996 “La corrupción, asignatura pendiente en las reformas de América Latina” *The Wall Street Journal Americas* , Julio 1º, p. 18.
- ✂ Moulián, Tomás 1997 *Chile Actual. Anatomía de un Mito* (Santiago: ARCIS/Lom)
- ✂ Ramírez Magaña, Alejandro 1999 “Pobreza y Discriminación en México”, ponencia presentada al Taller sobre Pobreza y Justicia Social en América Latina organizado por el Comparative Research Program on Poverty (CROP), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad Iberoamericana. (Ciudad de México, 17 al 12 de Marzo de 1999)
- ✂ Relea, Francesc 1998 “¿Cómo son los hijos de la era Pinochet?”, Página/12 (Buenos Aires) 12 de Septiembre.
- ✂ Secretaría de Programación Económica 1994 *El Gasto Público Social y su Impacto Redistributivo* (Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos)
- ✂ Tokman, Víctor 1991 “Pobreza y homogeneización social: tareas para los 90”, en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid), N° 19, pp. 81-104.
- ✂ Ventura, Adrián 2002 “Los argentinos, insatisfechos con la eficacia de la democracia”, en *La Nación* (Buenos Aires), 23 de Septiembre de 2002, p. 7
- ✂ Vilas, Carlos M. 1998 “Buscando al Leviatán: hipótesis sobre ciudadanía, desigualdad y democracia”, en Emir Sader, compilador, *Democracia sin exclusiones ni excluidos* (Caracas: Nueva Sociedad/CLACSO/ ALAS./ UNESCO)
- ✂ World Bank, 1993 *Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980’s* (Washington: The World Bank)

LA PRODUCCIÓN DE LA AGENDA SOCIAL MUNDIAL

una discusión sobre contextos y conceptos

Silvio Caccia Bava¹

1. Un marco de referencia para la discusión

Este texto se propone explorar un tema amplio y difícil, pero que trae implicancias directas para las ONGs del Sur. Dice a respecto de un campo de disputas en cuanto a las identidades, compromisos, alianzas, perspectivas, de estas ONGs en el escenario global actual. Un campo de disputas, es preciso reconocer desde ya, asimétrico, en el cual la capacidad de producción de conocimientos y la capacidad de comunicación son elementos estratégicos.



La pregunta es: ¿Cómo son construidas las agendas sociales en las cuales se comprometen las ONGs y que implicancias tiene eso en los límites y potencialidades de nuestros trabajos como agentes del cambio social?

En este momento existe una inquietud muy grande de parte de una parcela de las ONGs brasileras. En los años 90 ellas vieron su léxico, articulado en torno a los temas de la ciudadanía, apropiado por empresas, gobiernos y organismos multilaterales. Al mismo tiempo otras cuestiones penetraron su universo: eficiencia y eficacia, indicadores de resultados, planeamiento estratégico y gerencia por objetivos, temas del mundo de la administración de empresas. También los gobiernos innovaron en el discurso y adoptaron una nueva postura: buscan ONGs para la ejecución de proyectos sociales, presentan propuestas de asociaciones con la sociedad civil, como recurso para la solución de los problemas sociales.

En este nuevo escenario neoliberal de los años 90 – marcado por la deconstrucción de derechos y por políticas asistenciales, focalizadas y compensatorias – se creó un lenguaje que termina imponiéndose al conjunto de la sociedad, generando un campo de indeterminaciones, una zona gris, una mezcla de identidades, en la cual la situación actual de las ONGs que se identifican como grupos de ciudadanos que se organizan para la defensa y ampliación de derechos, para decir lo menos, se tornó bastante difícil y compleja.

Los nuevos discursos asumidos por empresas y por el Estado aproximan estas instituciones al léxico de las ONGs de tal forma que muchas veces sus identidades se confunden. En las palabras de Paulo Arantes: “Hace ya un tiempo que, autoridades gubernamentales dejaron de gesticular y arengar como se fueran militantes de una ONG, de todas las ONGs, misteriosamente electos por la mano invisible del destino para abogar la buena causa de la sociedad, ocupando, sin embargo, gracias, vaya a saber a que maniobras astuciosas de la razón, puestos clave en el aparato del Estado, sobre todo los directamente concernidos por una entelequia cívica denominada “lo social”. Después de referirse a las nuevas actitudes del Estado, el autor observa que: “¡también las empresas, por una especie de

¹ Silvio Caccia Bava es sociólogo, director del Instituto Pólis y de la Asociación Brasileira de ONGs.

esquizofrenia programada, comenzaron a comportarse en público como si fueran de verdad organizaciones no lucrativas! En el fondo, si aún distribuyen dividendos entre sus accionistas, es por mera e incontrolable consecuencia técnica de su mayor eficacia en el uso de bienes escasos. En primer lugar vendrían los incontornables derechos de ciudadanía – como sería de esperar de esas verdaderas centrales de recursos a disposición de la sociedad”.²

Pero la inquietud de estas ONGs no es sólo por una confusión semántica. Ella va más allá del desafío de preservar sus identidades, sus proyectos, su misión como educadores populares comprometidos con la construcción de la ciudadanía y la radicalización de la democracia. La inquietud es con respecto, principalmente, a la capacidad de los nuevos discursos generados por los gobiernos, empresas y agencias multilaterales – y asimilados por gran parte de la sociedad civil organizada – de confundir el campo de las disputas de intereses y de los conflictos políticos en nuestra sociedad, presentar propuestas imposibles y aún así afirmarse como el discurso hegemónico.

Sorprende igualmente la incapacidad de estas ONGs para elaborar críticamente ese nuevo discurso y crear respuestas que coloquen nuevamente la dimensión del conflicto en la esfera pública y la disputa por recursos públicos y políticas como el camino para la superación de los problemas sociales.

La disputa de significados y la configuración del campo de la política

Las dificultades de estas ONGs no son sólo suyas. Son de todo un conjunto de actores sociales que se posicionan en la contramano de un escenario en el que las políticas públicas acentúan los procesos de exclusión social y la desigualdad por la vía de la flexibilización de las relaciones de trabajo, por la reducción del salario, por el aumento del desempleo, por la reducción de la cobertura y de la calidad de las políticas sociales.

Lo que está en disputa es el diagnóstico de las causas de la crisis social y las propuestas para enfrentar la intensificación de esta crisis. Para ser más concreto, por ejemplo, lo que está en disputa es cuál es el papel del Estado, cuál es el diseño de las políticas públicas y cuál es el destino de los fondos públicos.

La respuesta del conjunto de las fuerzas políticas que garantiza la continuidad de las políticas neoliberales es que el enfrentamiento de la crisis social se de por la vía de la implementación de políticas de carácter de emergencia y destinadas sólo a los grupos más vulnerables. Y como su alcance es muy limitado, los gobiernos convocan a la “asociación” de las ONGs y de las empresas para que “se comprometan en la lucha contra la exclusión social”.

Existe una coherencia en esta estrategia, una vez que la restricción impuesta a las políticas sociales y a los derechos de ciudadanía es condición para viabilizar el modelo económico actual. En este escenario, la propuesta de “cambio social”, bandera de las ONGs, queda confinada a los límites de mejorar un poco lo que ahí está, mantenidas las condiciones actuales de temperatura y presión.

Y es justamente ese “mejorar un poco lo que ahí está” que se tornó el factor limitativo de las elecciones en cuanto a los compromisos que definen la identidad de las ONGs. La desarticulación del espacio público y la supresión de la política como espacio de expresión de los conflictos de intereses y de negociación dieron margen a la creación, en el plano simbólico, de la propuesta de un nuevo campo

² A este respecto existe una importante contribución al debate en el texto de Paulo Arantes, “Esquerda e direita no espelho das ONGs”, publicado por la Asociación Brasileira de ONGs – ABONG, en los Cadernos Abong nº 27, de mayo de 2.000, que lleva el título de “ONGs – identidade e desafios atuais”.

de asociaciones y alianzas que antes no existía. Esa situación impactó en la agenda tanto de los gobiernos locales progresistas como de las ONGs, que pasa hoy por una reducción drástica de su horizonte utópico. Para aquellos que antes tomaban como referencia al socialismo y una ética que, entre otros elementos, defiende la justicia social, la equidad, la participación activa de la ciudadanía en la conducción y fiscalización de las políticas públicas, la situación actual es cuestionadora de esta identidad.

Esa agenda del “mejorar un poco lo que ahí está” puede ser ilustrada tanto por políticas nacionales como por políticas de gobiernos locales, tales como becas escolares, renta mínima, micro crédito, presupuesto participativo, programas de generación de empleo y renta, todos proyectos articulados en torno a discursos que tienen como objetivo promover la inclusión social, el desarrollo local, la participación ciudadana.

Una mirada hasta superficial sobre la amplitud de la cobertura de estas políticas, sobre los recursos a ellas destinados, sobre los resultados a que llegan, permite decir que sus propósitos están lejos de ser alcanzados. Programas de desarrollo local que no desarrollan, programas de inclusión social que no incluyen, programas de participación ciudadana que no socializan el poder. Y que, sin embargo, continúan siendo reafirmados como el camino para enfrentar la exclusión social y la pobreza.

El modelo impuesto por las fuerzas políticas dominantes atribuye al Estado, en el área social, un papel residual, restringido a la implementación de políticas compensatorias, focalizadas en los grupos más pobres entre los pobres. Residual porque la salud, la educación y la seguridad social se transforman cada vez más en mercadería, excluyendo a aquellos que no tienen poder adquisitivo para comprarlas. Como recuerda Ladislau Dowbor, el mercado de los servicios de salud en los EE.UU. ya representa hoy cerca del 14% del PBI.

Se trata de una deconstrucción del interés público y de los derechos de ciudadanía. Interés público y derechos construidos y conquistados a duras penas por décadas de movilización social. En última instancia, se trata de la deconstrucción de las conquistas democráticas, que en cada contexto histórico efectivo sometió la lógica del mercado a la lógica de la afirmación de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, tal como son definidos por las Cúpulas Sociales de los años 90.

Esa deconstrucción es una acción política de la mayor importancia. Ella opera una conversión en los significados de los términos y, en la nueva matriz discursiva neoliberal, transforma las demandas por derechos en carencias. La arena pública y la política son sustituidas por las iniciativas de buena voluntad del sector privado y del voluntariado, transformando las acciones de afirmación de derechos en filantropía y asistencialismo.

No es preciso decir que en este contexto cualquier discurso de crítica al modelo actual es visto como una amenaza a la hegemonía del pensamiento neoliberal, como una amenaza a las fuerzas políticas dominantes, y combatido abiertamente. La expectativa por parte de los gobiernos es la del consentimiento pasivo de los ciudadanos. Y para realizar esta expectativa se combinan acciones represivas con la disputa de significados, con la disputa ideológica.

La dimensión represiva sobre los críticos de las políticas neoliberales es de más fácil comprensión. Basta observar que las manifestaciones de oposición son desconsideradas en su contenido y tratadas como caso de policía. Las reuniones de la OMC, del FMI, del Banco Mundial, se tornaron eventos cercados por fuerzas policiales y de seguridad, creando situaciones concretas de verdadero Estado de

Sitio en las localidades en que ocurren y ni siquiera así impiden que millares de manifestantes actúen frente a la opinión pública mundial en la denuncia de las políticas neoliberales. Nuevos movimientos sociales internacionales tomaron las calles de Seattle, Génova, Praga, y en cada nuevo evento que reúne a las agencias multilaterales que imponen el Consenso de Washington, allá están ellos presentes, reafirmando la necesidad de nuevos paradigmas de desarrollo.

El temor de estos organismos multilaterales con respecto a los movimientos sociales de oposición al modelo neoliberal es justificado. Además de las encuestas de opinión que señalan una adhesión cada vez mayor de la opinión pública a las banderas de esos movimientos, existen casos concretos de victorias de estos movimientos que bloquearon iniciativas políticas de estos organismos multilaterales.

Tal vez el caso más importante haya sido la denuncia del Acuerdo Multilateral de Inversiones, preparado durante años por representantes de empresas transnacionales junto a la Organización Mundial del Comercio, la OMC. Este acuerdo preveía la indemnización de las empresas transnacionales por parte de los gobiernos, siempre que el cambio de políticas públicas redundase en lucros cesantes o pérdidas. La denuncia por una ONG del acuerdo que estaba siendo preparado a puerta cerrada, el enorme impacto de esa denuncia en la opinión pública y en algunos parlamentos europeos, hicieron que la OMC retrocediese y desistiese, en 1.998, de proponer la política en cuestión. Ese evento planteó la discusión pública sobre la importancia que adquirieron las corporaciones transnacionales, estos nuevos señores del mundo, que pasan a imponer a los Estados y a las agencias multilaterales su agenda, sus intereses.³

Con respecto a la represión sobre los movimientos sociales nacionales que se manifiestan por la defensa del empleo, de sus salarios, o de mejores condiciones de vida; que se manifiestan contra las políticas neoliberales; basta observar como actuó el gobierno brasilero, en los años 90, contra las movilizaciones del sindicalismo combativo, los movimientos de los sin tierra, las movilizaciones del funcionalismo público, las movilizaciones de los movimientos sociales urbanos. Sus demandas no fueron atendidas, sus discursos descalificados, sus movilizaciones muchas veces reprimidas.

El ejemplo emblemático de esta política represiva en Brasil es dado por la forma como el gobierno brasilero trató el paro de los petroleros de 1.995. El Tribunal Superior del Trabajo declara el paro ilegal — e impone a los 21 sindicatos una multa de R\$ 100 mil por cada día de los 21 en que la decisión fue desatendida. Y en el ámbito judicial, además de determinar el bloqueo de las contribuciones sindicales (R\$ 80 mil mensuales en el caso de Cubatão) y de las cuentas bancarias, aún determinó el embargo de todos los bienes. El objetivo del gobierno, claramente, fue el de desarticular la capacidad de presión de los petroleros.

Pero los enfrentamientos no se dan solamente en las plazas públicas. Se dan también – y tal vez principalmente – en el campo de la producción de conocimientos, en la disputa de significados, en la determinación del campo de los conflictos, en la configuración de lo que queremos como futuro. Y nunca está de más recordar que cuando se tiene el poder, es posible también orientar la producción de las ideas.

³ Maude Barlow, Chair of the Council of Canadians, said: "Trans-national corporations have now become so large and powerful that they have replaced nation-states as the defining power structures of the global economy... Small wonder that the heads of state of the world's nations now come cap in hand each year to the World Economic Forum in Davos, Switzerland, to plead with the most powerful corporate leaders to favour their countries with investments. They are all too aware - even if they will not let their citizens in on the secret - that, while they may govern, they no longer rule.

Y para que eso se de, es menester desarrollar una capacidad cada vez más ágil de respuesta a las críticas al neoliberalismo y, al mismo tiempo, buscar desarticular la capacidad de producción de conocimiento de las instituciones y movimientos sociales que puedan elaborar un pensamiento crítico, autónomo; de búsqueda a través de la creación, de las innovaciones, de caminos alternativos, de otras propuestas de políticas, otros paradigmas para el desarrollo.

Temas como el del Tercer Sector, de las empresas con responsabilidad social, de las alianzas y asociaciones, son ejemplos de estas respuestas que influyen en el campo de la disputa de significados y se enraizaron en el discurso de muchos que antes se reconocían por otras identidades. Conceptos como los de desarrollo local, participación ciudadana, inclusión social, fortalecimiento de la sociedad civil, fueron siendo creados o resignificados también, ganando contornos más compatibles con la matriz discursiva de agencias multilaterales, gobiernos y empresas, que de ellos se apropian y con ellos se presentan como actores cada vez más comprometidos con la solución de los problemas sociales.

La dificultad está en comprender el alcance y las consecuencias de ese nuevo discurso. La cuestión es “como identificarnos en un mundo que no le cesa de hablar de “ciudadanía” y le retira el poco poder de que dispone en su trabajo y en su vida?”⁴.

Ese nuevo léxico no es nacional. Fue creado como una respuesta a la intensificación de la crisis social. Crisis ésta, decurrente del aumento de la desigualdad y del deterioro de las condiciones de vida en sociedad en la gran mayoría de los países del mundo.

La radicalización de los movimientos internacionales y nacionales de contestación al modelo de globalización de los mercados llevó, a su vez, a una crisis de legitimidad de las instituciones políticas y de gobernabilidad. Esa situación pasó a amenazar la estabilidad política de las clases dirigentes y la continuidad política del modelo neoliberal, lo que pudo ser visto por las sucesivas crisis que sufrieron México, Brasil y la Argentina, por referirnos sólo a América Latina y a los años 90.

En las palabras de uno de los teóricos del llamado Tercer Sector – Jeremy Rifkin – esa crisis social y de legitimidad política de los gobiernos debe ser respondida cuanto antes. Y ahí entra el papel de nuevas propuestas, como la de la creación de las alianzas y asociaciones en el interior de la sociedad civil, vistas como cada vez más importantes. Esto porque “si el llamado Tercer Sector no ocupa ese espacio de generar respuestas para enfrentar la crisis social será prácticamente imposible tratarlas (las cuestiones sociales) dentro de diez años. Voces de rabia, de desesperación y del resentimiento serán tan fuertes que únicamente las ideologías políticas extremas tendrán éxito”⁵.

Ese llamado de Rifkin es secundado por nada menos que el presidente del Banco Mundial – James Wolfensohn – que en su discurso anual a los gobernadores del Banco, en 1.997, advierte sobre los riesgos de la profundización de la pobreza y de la desigualdad:

“Éste - *el desafío de la inclusión* - es el principal desafío del desarrollo en nuestra era...Ustedes y yo y todos nosotros en esta sala - los privilegiados en el mundo industrial y en desarrollo - podemos optar por ignorarlo. Podemos concentrarnos sólo en los éxitos. Podemos vivir con un poco más de crimen, con algunas guerras más, con aire un poco más contaminado. Podemos aislarnos de partes enteras del

⁴ LINHART, Danièle; “Travail em miettes, citoyens deboussolés”; Le Monde Diplomatique; juin 2002, pg. 4/5.

⁵ RIFKIN, Jeremy; “Identidade e natureza do Terceiro Setor”; citado por CACCIA BAVA, Silvio; “O Terceiro Setor e os desafios do Estado de São Paulo para o Século XXI”; en Cadernos Abong, nº 27; mayo de 2000.

mundo para las cuales la crisis es real y diaria pero que para el resto de nosotros es en gran parte invisible. Pero debemos reconocer que estamos viviendo con una bomba de tiempo y que si no tomamos medidas ahora, puede explotar en la cara de nuestros hijos”.⁶

De hecho, después de las crisis políticas que se sucedieron en varios países en los años 90 como consecuencia de la falencia del modelo neoliberal, la cuestión de la estabilidad política de los regímenes y gobiernos gana más importancia, abriendo campo a la construcción de una nueva agenda social mundial y la elaboración de nuevos discursos como el del combate a la pobreza, el de la *good governance*, el del fortalecimiento institucional de gobiernos e instituciones de la sociedad civil; y, en palabras del Banco, de la promoción de asociaciones y coaliciones basadas en la cooperación de todos: Naciones Unidas, gobiernos, entidades multilaterales, sector privado y sociedad civil.

Ese proceso de *aggiornamento* de los discursos de las agencias multilaterales y de las Naciones Unidas parece comenzar ya en los años 70 y, desde entonces, sus respuestas a las críticas al neoliberalismo se han tornado cada vez más ágiles.

“En 1.972 el Club de Roma advierte que el crecimiento ilimitado llevará a la destrucción del planeta, el Banco Mundial reconoce y valida esta crítica y produce la teoría del desarrollo integrado. El grupo de investigadores, coordinado por Gro Brundtland y Willy Brandt, a continuación, critica el economicismo del Banco, reivindicando otros parámetros para medir el desarrollo, tales como salud y educación. Y el Banco reacciona presentando la teoría del desarrollo humano. En un nuevo momento el movimiento ecológico gana importancia e influencia en toda Europa y América del Norte, su crítica es sobre las consecuencias presentes y futuras de la acción económica sobre el medio ambiente. Los ideólogos del Banco producen la teoría del desarrollo sostenible. En 1.993, en la Conferencia sobre Derechos Humanos, en Viena, las naciones del Tercer Mundo – contra los americanos y ciertos países europeos – imponen el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. El Banco se coloca a la vanguardia del combate por la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, lo que puede ser comprobado en septiembre de 2.000, por el discurso de su presidente en Praga”.⁷

Es importante observar, a los fines de nuestra discusión, que esos y otros temas fueron el foco de los discursos anuales de Wolfensohn dirigidos a los gobernadores del Banco Mundial. En 1.995, el desafío del desarrollo; en 1.996, la importancia de la generación de conocimientos y del combate a la corrupción; en 1.997, el desafío de la inclusión social; en 1.998, el combate a la pobreza y la reducción de las disparidades sociales; en 1.999, el tema de las asociaciones y coaliciones; en 2.000, el tema de la participación ciudadana y de la creación y diseminación del conocimiento.

Este último tópico – el de la creación y diseminación del conocimiento – es especialmente importante para discutir la cuestión de la agenda social mundial no sólo porque moviliza recursos sin paralelo, sino porque crea una referencia internacional que hasta el momento no tiene un “alter ego” crítico.⁸ Tal vez el Foro Social Mundial esté buscando tornarse esta referencia crítica, así como, en los años 90,

⁶ James D. Wolfensohn, Presidente del Grupo del Banco Mundial; “El Desafío de la Inclusión”; Discurso a la Asamblea de Gobernadores; Hong-Kong, China, 23 de septiembre de 1997.

⁷ ZIEGLER, Jean; “Portrait de groupe à la Banque Mondiale”; Le Monde Diplomatique; octubre 2.002; pg. 32/33.

⁸ 5 The Bank Group’s relationships with governments and institutions all over the world, and our unique reservoir of development experience across sectors and countries, position us to play a leading role in this new global knowledge partnership. (discurso de 1.997)

los Foros Globales, organizados por la sociedad civil cuando ocurrió la Rio 92 y las demás conferencias mundiales promovidas por las Naciones Unidas, trataron de hacerlo. Pero el FSM no produce conocimientos, sólo publicita y debate los análisis que se hacen en el campo de la sociedad civil.

Todos esos temas que fueron objeto de atención de los discursos del Presidente del Banco Mundial actualmente forman parte de la agenda social de las ONGs latinoamericanas, se puede hasta arriesgar la hipótesis de que formen parte de la agenda social global de las ONGs. ¿Y cómo se de la conexión entre los discursos de Wolfensohn y la agenda social de las ONGs?

Evidentemente, la cuestión de la agenda social mundial es de una importancia y una cobertura mucho mayor que su influencia sobre las ONGs. Ella, de hecho, pretende pautar la producción del conocimiento en el análisis de las cuestiones sociales y el campo en el cual la disputa de alternativas define también el campo del conflicto social. Como viene ocurriendo, toda esa producción de respuestas a las presiones de la sociedad se orienta a disociarlas de las políticas macro económicas, de los procesos históricos y de los intereses nacionales e internacionales en conflicto, en cada caso concreto. En eso compiten las agencias de las Naciones Unidas, pero es preciso reconocer el papel destacado que viene asumiendo en los últimos años el propio Banco Mundial.

Los análisis de los principales organismos de las Naciones Unidas, como el PNUD, por ejemplo, son indicativos de este nuevo abordaje. El impacto de sus publicaciones anuales que evalúan el estado del mundo es enorme. Y conceptos como el *desarrollo humano y sostenible*, o los análisis de Amartya Sen, pasan a estar presentes en todas las discusiones que envuelven la búsqueda de nuevos paradigmas para la configuración de las sociedades futuras.

Todos los años, el Banco Mundial publica su “World Development Report” (el informe sobre el desarrollo del mundo), publicación que se torna referencia obligatoria en los medios universitarios y en las Naciones Unidas. Esa publicación tiene el propósito de fijar los grandes temas que, durante un cierto tiempo, ocuparán las agencias especializadas de la ONU, las universidades y, además, la opinión pública.

Esa agenda social mundial, según Pierre Bordieu, está compuesta por “lugares comunes – en el sentido aristotélico de las nociones o tesis con las cuales se argumenta, pero que sobre las cuales no se argumenta nunca – que deben lo esencial de su fuerza de convicción al prestigio del lugar del cual emanan y al hecho de que circulando intensamente, de Berlín a Buenos Aires y de Londres a Lisboa, están presentes simultáneamente por todos lados. De hecho, esos pensamientos son retransmitidos con fuerza por todos lados por estas instancias pretendidamente neutras del pensamiento neutro que son los grandes organismos internacionales: Banco Mundial, Comisión Europea, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En lo que, son secundados por los laboratorios de ideas conservadoras (Manhattan Institute, de Nueva York; Adam Smith Institute, de Londres; Fondation Saint Simom, de París; Deutsche Bank Foundation, de Frankfurt), por las instituciones de filantropía, por las escuelas de poder (Institut d’Études Politiques, en Francia; London School of Economics, en Inglaterra; Harvard Kennedy School of Government, en los EE.UU., etc) y por los grandes órganos de prensa”.⁹

⁹ BORDIEU, Pierre; “Uma nova vulgata planetária”; Editorial aún creemos en los sueños; 2002; Santiago del Chile; p. 42.”

En reciente artículo en *Le Monde Diplomatique*, Jean Ziegler atribuye a los ideólogos del Banco Mundial un infatigable trabajo de multiplicar teorías justificativas que, según él, al mapear el campo del conflicto e identificar las principales críticas y demandas de la sociedad, las trabajan y las transforman en propuestas disociadas de cualquier historicidad que, sin embargo, pasan a ocupar el espacio del debate público sobre las cuestiones sociales.

¿Cómo comprender este juego de poder, cómo interpretar esta disputa de significados y su impacto sobre las instituciones de producción del conocimiento, cómo identificar los procesos que hacen que esa agenda que se construye en este juego de fuerzas internacional sea asumida por las ONGs?

Tal vez la clave que nos permita la comprensión de todo ese proceso nos haya sido dada por Ziegler y Bordieu, cuando identifican el papel de estas agencias internacionales y especialmente el papel que viene asumiendo el Banco Mundial como productores de ideología. Ideología es aquello que tiene por función, al imponerse como discurso racional, de impedir la interrogación sobre los fundamentos, la legitimidad y la evolución del orden social, como nos enseña Claude Lefort.

Por esta vía de explicación las causas de la profundización de la pobreza y de la desigualdad en el mundo son dejadas de lado, la globalización de los mercados en los moldes del Consenso de Washington pasa a ser comprendida como un proceso inexorable, las políticas posibles para enfrentar las enfermedades del mundo son las apuntadas en una agenda social mundial para la cual, la contribución del Banco Mundial tiene un papel determinante.

Y ¿Por qué el Banco Mundial, que es antes que nada un banco, tendría tanto interés en producir análisis y propuestas que busquen organizar el debate público mundial en torno de un cierto enfoque sobre las alternativas de desarrollo y la superación de la crisis social?

Este complejo juego de la disputa de los significados forma parte de un juego más amplio de poder, de acuerdo a la advertencia de Francisco de Oliveira: “Imponer la agenda no significa necesariamente tener éxito, ganar la disputa; antes, significa crear un campo específico dentro del cual el adversario es obligado a moverse. Es evidente que el adversario, en sus movimientos, trata, a su vez, desentenderse de la pauta y salir de la agenda que le es ofrecida/impuesta. Es en ese intercambio, desigual, que se estructura el propio conflicto, o el juego de la política. Hay, pues, en la política, un permanente cambio de calidad. La fuerza de una invención se expresa en la capacidad de mantener al adversario en los límites del campo creado por la propuesta/respuesta, y esto confiere estabilidad al campo político, permaneciendo la pauta y la agenda de las cuestiones”.¹⁰

Es innegable que en la actual coyuntura, la agenda social mundial ha sido mantenida y renovada en términos de complementariedad a los programas de ajuste estructural de las economías de los países pobres, según el modelo identificado como el del Consenso de Washington. Pero, ¿Cómo se propaga esa ideología al punto de que la agenda social mundial que de ella deviene, es asumida por ONGs del Sur?.

Aquí cabe resaltar la importancia de las redes de instituciones que se conectan e interactúan, ya sea en la producción de la agenda social mundial, o en el financiamiento de los trabajos de las ONGs del Sur. Esa cadena de relaciones es asimétrica, posee eslabones más fuertes y eslabones más débiles.

¹⁰ OLIVEIRA, Francisco de; “Política en una era de indeterminación: opacidad y reencantamiento”; paper; São Paulo; 2.002.

En su lado más fuerte, están las instituciones multilaterales que cuentan con vastos recursos intelectuales, financieros y de comunicación. Entre ellas se destacan el Banco Mundial, organismos varios de las Naciones Unidas, la Comisión Europea. Aún en este sector más fuerte de la cadena de relaciones con las ONGs están los gobiernos nacionales de los países desarrollados (cada vez más conservadores), que interactúan, influyen y son influenciados por la producción y por las propuestas de las agencias multilaterales. Es preciso destacar aquí que la postura de los gobiernos de los países del Sur es, en la mayoría aplastante de los casos, de aceptación y complementariedad a las políticas generadas por estas organizaciones multilaterales.

En el eslabón más débil de esta cadena están las ONGs del Norte y del Sur. Los gobiernos nacionales de los países desarrollados ejercen una influencia creciente sobre las ONGs del Norte, agencias privadas de cooperación existentes en sus países y que dependen cada vez más de los recursos públicos otorgados por sus gobiernos. En este eslabón más débil están las ONGs del Sur, decenas de millares de ONGs que dependen de los recursos financieros del Norte y, por las limitaciones de la propia agenda internacional, que por ejemplo no financia investigaciones, no han conseguido desarrollar análisis críticos de la realidad social y de la producción teórica que orienta la construcción de la agenda social global.

En un texto reciente, Bebbington llama la atención de que este tema es mucho más amplio, se trata de la relación entre el poder y la comunicación (a la Habermas), o entre el poder y el conocimiento (a la Foucault). “De Habermas (1984) tenemos la idea de que no hay ninguna forma de comunicación que no sea distorsionada por las relaciones de poder; y de Foucault (1980) tenemos la noción de que existen relaciones de poder inscriptas en toda forma de conocimiento”.¹¹

En un reciente estudio promovido por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción – ALOP, una de las más importantes redes de ONGs de Desarrollo, la cuestión de la fragilidad de las ONGs como un eslabón de la cadena de instituciones del mundo de la cooperación es reconocida e identificada como una limitación dada por las dificultades para desarrollar un análisis crítico de la realidad social y de producir propuestas alternativas. Para eso consideran como una de las más importantes necesidades, reforzar su capacidad de investigación y sistematización.

“Hoy resulta evidente la necesidad de recolocar la cuestión de los paradigmas del desarrollo y de pensar nuevas estrategias para enfrentar realidades más complejas...en muchos casos será necesario reconceptualizar los temas, independientemente de los marcos utilizados por los modelos imperantes...hay temas que son tratados aisladamente de su contexto, como el de la pobreza; otros que desaparecieron de la agenda social y que precisan ser retomados, como el de la concentración de la riqueza o el de las estructuras nacionales y regionales de poder...”.¹²

Esa propuesta de pensar nuevas estrategias, de buscar reconceptualizar ciertos temas y reintroducir otros en el debate, de cuestionar los paradigmas impuestos por una agenda de desarrollo, tiene la mayor importancia. Permite salir del campo previamente demarcado del debate, del conflicto, y crear un nuevo campo de disputas donde los términos del debate puedan ser de nueva calidad, introduciendo

¹¹ BEBBINGTON, Anthony; “Reflexiones sobre la relación Norte-Sur en la construcción de conocimientos sobre las ONGs en América Latina”; paper; ALOP/ABONG; São Paulo; 2.001.

¹² LEÓN; Mariano Valderrama; “El fortalecimiento institucional y los acelerados cambios en las ONGD latinoamericanas”; in ALOP; “La sostenibilidad de las ONG latinoamericanas”; CEPES; Lima; 2.000.

cuestiones como la redistribución de la riqueza y la socialización del poder, o como dice Boaventura de Souza Santos, la democratización de la democracia.

Estas nuevas propuestas son esenciales para que las ONGs puedan superar esta zona gris de indeterminaciones a que nos referimos al comienzo y actualizar su dimensión de agentes sociales del cambio. El análisis crítico de esta agenda social global podrá permitir encontrar nuevos caminos para recuperar la esfera pública y la política como espacio de resolución de los conflictos sociales; podrá permitir mapear e identificar cuáles son los actores sociales que pueden configurar un campo efectivo de alianzas en la perspectiva del cambio social y cuáles son los actores sociales que hoy se presentan como “socios”, pero que de hecho no lo son. Y para eso, las ONGs tendrán que preguntarse cuál es su agenda y quiénes son sus puntos de apoyo, que actores colectivos estimulan y defienden sus temas...

En base a estas referencias y con la perspectiva de discutir los límites y posibilidades de nuestra agenda social, serán tratados a continuación los temas desarrollo local, inclusión social y participación ciudadana.

2. El mito del desarrollo local

Durante los últimos 50 años el mito del desarrollo alimentó la esperanza de más de 3/4 de la población mundial. El hacia referencia a la posibilidad de que los países pobres pudiesen convertirse en sociedades con altos niveles de vida, sociedades desarrolladas, a la imagen de los 24 países capitalistas industrializados.

Este mito debe ser cuestionado. No faltan datos que permitan este cuestionamiento. La historia reciente de la humanidad testifica la imposibilidad del desarrollo para los países pobres. Al menos en las condiciones actuales de organización de la producción y de los mercados, de acuerdo con el modelo actual de la globalización. En vez de traer desarrollo, este modelo se reveló promotor de la exclusión social, acelerado en las últimas décadas por el desarrollo tecnológico y por el neoliberalismo.

Hoy, el 20% de los seres humanos que viven en los países más ricos consumen el 86% de los bienes producidos por la humanidad. El 20% que vive en los países más pobres no consume más que el 1,3% del total. Y lo más importante a observar fue la acelerada tendencia a la concentración de la renta y aumento de la pobreza verificada en las últimas décadas. En 1.960 la diferencia de renta entre el 20% más rico y el 20% más pobre, era de 30 a 1. En 1.995, esa diferencia alcanza la proporción de 82 a 1.

Es posible caracterizar una verdadera regresión en la calidad de vida de las mayorías, notablemente en el Sur, pero también en los países del Norte. Abandonando los criterios de renta promedio y utilizando una metodología que revela las desigualdades en el interior de cada país, el PNUD pudo demostrar que en los países industrializados existen hoy más de 100 millones de personas en situación de pobreza y con grandes problemas de vivienda. El porcentaje de pobres varía del 7% al 17% de la población total en estos países.

Pero la tendencia al crecimiento de la pobreza y de la exclusión se presenta con toda su fuerza e intensidad en los países del Sur, países que se volvieron cada vez más dependientes y vulnerables a la dinámica del mercado global, a la movilidad especulativa del capital financiero, a la actuación de las empresas transnacionales, al proteccionismo impuesto por los países más industrializados a sus industrias y a su mercado.

De hecho, lo que los datos revelan es que lo que está ocurriendo en los últimos 30 años, es una *regresión* económica en los países del Sur que afecta significativamente la calidad de vida de gran parte de su población. En África, por ejemplo, el consumo de una familia hoy es un 20% menor que 25 años atrás. Más de 100 países, entre aquellos considerados subdesarrollados o en vías de desarrollo presentaron una caída en su renta *per capita* en el transcurso de los últimos 30 años. Nada menos que 3 billones de personas, de los 4,4 billones que habitan esta región del planeta, viven hoy con menos de US\$ 2,00 por día, considerado por las Naciones Unidas como el mínimo para la sobrevivencia.¹³

Este modelo llega hoy al extremo de la promoción de la desigualdad. La suma de los bienes de las 300 personas más ricas del mundo es igual al total de los bienes de los 2,7 billones de seres humanos más pobres, algo así como el 45% de la población mundial. Los individuos que están en condiciones de consumir productos y servicios son cerca de 1,8 billones. Los 4 billones restantes, no poseen capacidad de compra, están fuera del mercado.¹⁴

Esta realidad es ignorada por la ideología del desarrollo, que continua haciendo referencia a la posibilidad de un futuro brillante para los países ahora llamados “emergentes”. ¿En qué se sustenta esta ideología? ¿Cómo explicar que continúe teniendo el poder de fascinación que aún hoy conserva?

La base en que se apoya la noción de desarrollo es la idea de que el progreso es inherente a las sociedades agrarias que transitan hacia sociedades industriales. Un tipo de darwinismo evolucionista que asegura a toda y cualquier sociedad un futuro promisorio. Algo que podría estar en su ADN. El desarrollo de la industria, de la tecnología, de la productividad, asegura el progreso. Y el progreso tiene un sentido único: lleva al desarrollo, entendido como el reino de la abundancia, del consumo.

Un gran promotor del mito del desarrollo fue Walter Rostow, profesor del Massachusetts Institute of Technology. En los años 60 él afirmó que “los países evolucionaban de una sociedad tradicional, a través de estadios de acumulación y de crecimiento de sus economías, para alcanzar un estadio final de consumo de masa, el cual identificaba como la conquista del desarrollo. Según él, el ambiente en el cual se daba este desarrollo no tenía importancia en este proceso, sería sólo la materia prima a ser consumida en la marcha hacia el progreso y la felicidad. Después de Rostow, todos los tecnócratas se convencieron de que podían conquistar el desarrollo. Ellos solamente necesitaban saber como aplicar correctamente las teorías y políticas, crear valor agregado, acumular, crecer y inducir al consumo de masas”.¹⁵

La crítica a la noción de desarrollo elaborada por Marilena Chauí apunta que esta noción “busca escamotear la historia bajo la apariencia de asumirla... se presupone un punto fijo, idéntico y perfecto, que es el punto terminal de alguna realidad y al cual ella deberá llegar *normativamente*. El *progreso*, colocando la larva, y el *desarrollo*, colocando la “buena forma” final, retiran de la historia aquello que la constituye como historia, es decir, lo *inédito* y la *creación* necesaria de su propio tiempo y telos. Colocando algo *antes* del proceso (el germen) o *después* del proceso (lo desarrollado), la ideología tiene serios compromisos con los autoritarismos, una vez que la historia de una sociedad pasa a ser regida por algo que ella debe realizar a cualquier precio. Se pasa de la historia al *destino*”.¹⁶

¹³ Datos citados en CACCIA BAVA, Silvio; “O Terceiro Setor e os desafios do Estado de São Paulo para o século XXI”; Fórum São Paulo Século XXI; Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo; 1999.

¹⁴ RIVERO, Oswaldo; “The myth of development”; Zed Books; London; 2001; p. 110.

¹⁵ RIVERO, Oswaldo; “The myth of development”; Zed Books; London; 2001; p. 110.

¹⁶ CHAUI, Marilena; “Conformismo e Resistência – aspectos de la cultura popular no Brasil”; Ed. Brasiliense; São Paulo; 1.986; p30.

Durante el período de la guerra fría este mito del desarrollo sirvió como propulsor de una política de control de territorios y mercados – la disputa entre el bloque soviético y los países capitalistas industrializados por la hegemonía mundial. La cuestión de ayuda para el desarrollo se tornó uno de los principales ejes de la geopolítica mundial, extendiéndose esta disputa hacia regiones como África y América Latina. El Banco Mundial (fundado en 1.944), que lleva el nombre de Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, así como bancos regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (fundado en 1.959) y el African Development Bank (fundado en 1.964) son creados como poderosos instrumentos de una política de consolidación de los intereses de este bloque de países capitalistas industrializados, liderados por los Estados Unidos.

En un cierto sentido se puede decir que las políticas preconizadas por el Consenso de Washington son herederas y actualizan el mito del desarrollo. El fin de la guerra fría y la subordinación de las instituciones multilaterales a las políticas dictadas por la única superpotencia mundial redujeron sustancialmente la importancia de la “ayuda para el desarrollo”, que hoy llega a su punto más bajo, representando algo como el 0,20% del PIB de los países industrializados, cuando en Río 92 estos países asumieron el compromiso de comprometer el 0,70% de su PIB en esta rúbrica.¹⁷ Esta política se torna ahora dispensable como instrumento en el juego por el poder y el control de los territorios del tablero mundial, como nos recuerda Susan George. Estrategia ésta sustituida por la política de endeudamiento creciente de los países “emergentes”, a partir de los años 80, que por esta razón tuvieron una reducción sustancial en su capacidad de elaborar sus propias estrategias de desarrollo.

En este escenario se reduce brutalmente el margen de negociación de los países pobres, que se vieron obligados, por vía de la necesidad de reestructuración de sus deudas junto al FMI y al Banco Mundial, a adoptar ajustes y políticas macro económicas que abrieron enormes oportunidades de acción para las grandes corporaciones transnacionales del Norte y redujeron dramáticamente el papel del Estado, particularmente en los sectores sociales y el sector agrícola. Los programas de ajuste condujeron a la privatización de importantes sectores de la economía, así como a la liberalización del comercio y de las regulaciones bancarias, apuntando a un crecimiento basado en las exportaciones, muchas veces en detrimento de la industria local y del medio ambiente.¹⁸

Al final de los años 90 se reconocía ampliamente que las recetas inspiradas en el Consenso de Washington, e impuestas a tantos países en desarrollo, estaban viciadas de serios errores. Las crisis económicas y políticas sucesivas que ocurrieron en los años 90 en países que siguieron fielmente la receta del Consenso de Washington – entre los cuales Indonesia, Rusia, Corea del Sur, México, Brasil y Argentina – son un alerta para todos, inclusive para el Banco Mundial, que reelabora su doctrina a la luz de las críticas y de las crecientes manifestaciones de masa contra la implementación de este modelo.

Uno de los resultados de este proceso de reelaboración del mito del desarrollo es la propuesta del desarrollo local, o hasta de la posibilidad, en el mundo globalizado, de que islas de excelencia existentes en los países pobres, como las ciudades de San Pablo o Buenos Aires, por ejemplo, puedan convertirse en *global players*, independientes de la dinámica de los Estados nacionales.

¹⁷ EARTHSCAN; “The reality of aid 2.000”; Earthscan publications; London; 2.000.

¹⁸ ALOP; “Mito y realidad de la ayuda externa: América Latina al 2002”; ALOP; Lima; 2.001; p. 31.

La imposibilidad del desarrollo comprobada por el diagnóstico del desempeño de los países pobres en los últimos 30 años llevó a nuevas formulaciones que evitan los abordajes macro-estructurales y remiten la cuestión del desarrollo al dominio de los gobiernos locales y a políticas de combate a la pobreza.

“Es muy evidente que el tema del desarrollo local viene siendo planteado en la agenda de la discusión político-económico-social y cultural debido al fracaso de los abordajes macro estructurales para romper, en el plano social con la desigualdad, en el plano económico con la concentración del poder, en el plano político con la declarada insuficiencia de los mecanismos y procesos de la democracia representativa y en el plano cultural con la folclorización trabajada por la “industria-cultural” como exotismo...” comenta Francisco de Oliveira, que al reconocer la introducción del tema del desarrollo local en la agenda social mundial, pregunta: “¿El nivel local resistirá a las avalanchas globales, cuando hasta el Estado-Nación da muestras de tambalearse frente a ellas, para no concordar con el “sucumbir” que ya está en la mayoría de los discursos sobre la globalización?”.¹⁹

De hecho, por la fuerza de penetración de esta agenda social mundial, la cuestión del desarrollo local fue incorporada a la agenda de múltiples actores sociales y se ha transformado en uno de los principales temas de discusión, investigación, y hasta de intervención por parte de: gobiernos municipales, agencias estatales de desarrollo, ONGs, universidades. Y nuevamente ahí la disputa en torno al significado de los conceptos, ahora el de *desarrollo local*, dibuja distintos horizontes, límites y posibilidades.

El Instituto Pólis, ONG brasilera que trabaja los temas de la participación ciudadana, de las políticas públicas urbanas y de los gobiernos locales, ha realizado la sistematización de experiencias y el debate sobre el alcance de estas iniciativas identificadas como de desarrollo local desde 1.995. Y pudo constatar que bajo la denominación genérica de experiencias de desarrollo local se abriga una amplia gama de iniciativas que, en su mayoría, movilizan escasos recursos, buscan incidir tanto en el área social como en la económica, y aún están por ser analizadas en cuanto al efectivo impacto que producen en el ambiente local. Pero aún sin ese análisis más cuidadoso de resultados es posible decir que las experiencias estudiadas no alteran el cuadro general de desigualdad social y de la pobreza local.

Caracterizadas mucho más como un experimentalismo difuso, estas iniciativas consisten en proyectos de “micro crédito, verticalización de la agricultura, incubadoras, programas de marketing municipal, agencias de desarrollo, asociaciones intermunicipales, apoyo a la agricultura familiar, políticas de atracción de inversiones, intervenciones en cadenas productivas y sistemas locales de producción, capacitación de emprendedores y otros actores, creación de infraestructura e intervenciones urbanas”.²⁰

En cierto sentido, se puede afirmar que la gran mayoría de los agentes que impulsan las iniciativas de “desarrollo local” lo hacen no en el sentido de la complementariedad con proyectos de desarrollo nacional, sino justamente porque éste está ausente, por la falta de respuestas de las políticas nacionales a la intensificación del desempleo y de la crisis social en el plano local.

¹⁹ OLIVEIRA, Francisco de; Proposta para discussão sobre desenvolvimento local: limites e possibilidades; paper; Instituto Pólis; São Paulo; 2.000.

²⁰ FRANÇA, Cassio Luiz de; SILVA, Ivan Prado; VAZ, José Carlos; “Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local”; Revista Polis número 40; Instituto Polis; São Paulo; 2.002; p. 7.

La tentativa de tornar el “desarrollo local” un modelo paradigmático de solución de los problemas que la sociedad más inclusiva no consigue solucionar es nada más que la reedición del mito del desarrollo. Y, como ya fue dicho anteriormente, esta iniciativa desconoce la historia, desterritorializa las experiencias e ignora la importancia de los actores locales portadores de distintos proyectos e intereses. La propuesta piensa lo local como un territorio homogéneo, una comunidad con intereses comunes que, al sumar sus esfuerzos, consiga dar cuenta del desafío de enfrentar los problemas sociales que se acumulan. Como si en el plano local no se reprodujesen los mecanismos de poder y los intereses de las elites que, traducidos en forma de políticas públicas, son los promotores de la desigualdad social y de la pobreza.

La posibilidad del desarrollo local es aún cuestionada por el perfil de la ocupación del territorio, principalmente en los países del Sur, donde la explosión urbana es una realidad y la concentración de la mayor parte de la población se da en regiones metropolitanas en las cuales la mayoría integra el sector informal, el Estado se torna cada vez más ausente y ya no controla todo el territorio, la violencia y la criminalidad crecen alarmantemente.

Los trabajos de investigación más recientes del Instituto Pólis, reconociendo las limitaciones en términos de resultados, es decir, de la conquista de un efectivo desarrollo local a partir de estas iniciativas en curso, apuntan, sin embargo, a una nueva forma de interpretación de estas experiencias al recuperar su dimensión histórica: “...la capacidad de movilización y articulación de actores sociales aparece como una dimensión fundamental, indicando que los aspectos sociales y políticos desempeñan un papel clave en los resultados económicos...lo que parece corroborar la idea de que las iniciativas locales necesitan reconocer la existencia de intereses distintos y conflictos latentes o potenciales...”²¹

Este análisis se contrapone a la idea ingenua de que el desarrollo local sea una posibilidad decurrente de una conjugación de esfuerzos de la comunidad (de un concepto de comunidad en la cual sus integrantes no se diferencian, pareciendo que todos tienen los mismos intereses y objetivos), que bastaría impulsar una aproximación, una alianza entre estos actores locales, para que se diesen las condiciones para el desarrollo.

Las perspectivas de desarrollo local identificadas por el Instituto Pólis, señalan que es preciso reconocer la diferenciación de los intereses y objetivos de los distintos actores colectivos de la sociedad civil y la dimensión del conflicto que está presente en sus relaciones. La posibilidad de un proyecto de desarrollo local parece residir en una percepción de esas diferencias de intereses y objetivos y de la adopción de un método de negociaciones que traiga a la arena pública estos intereses en conflicto y permita, frente a los casos concretos que se coloquen, el establecimiento de acuerdos que se funden en la afirmación del interés público y en la perspectiva de la superación de las desigualdades sociales y de la pobreza.

La cuestión del desarrollo local, de esta óptica, adquiere un aspecto mucho más político que económico. Trata de la posibilidad de la inclusión de nuevos actores colectivos en la negociación acerca de lo que se entiende por interés público y de la definición de políticas públicas que contemplen sus intereses y necesidades.

²¹ FRANÇA et alii...op.cit.

“La cuestión de la participación popular gana importancia porque estos sectores populares tienen intereses y valores a defender, porque todos tienen que poder expresarse... porque la expresión del conflicto en esos nuevos espacios públicos puede ser positiva, porque la cooperación social es necesaria, y los poderes públicos necesitan de interlocutores. Y, sobre todo, porque mediante la participación es posible que se expresen los colectivos más débiles o vulnerables, los menos escuchados, y es una responsabilidad de los gobiernos locales darles la palabra”.²²

Construida de esta forma, la problematización de las posibilidades del desarrollo local remite a la cuestión de la disputa por la hegemonía entre el modelo de sociedad de mercado y un nuevo paradigma de sociedad, inspirado en un nuevo humanismo pautado centralmente por los valores de la solidaridad, por la participación ciudadana, por la democratización de los gobiernos locales y del espacio público, por la construcción de un movimiento que se contraponga al modelo neoliberal y sea portador de proyectos que afirmen la universalización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

De hecho, el proceso histórico brasilero ha permitido que en los últimos veinte años ese nuevo paradigma venga tentativamente siendo construido a partir de la elección de gobernantes municipales originados en movimientos sociales y comprometidos con la bandera de la universalización de los derechos.

3. La cuestión de la participación popular

La cuestión de la participación popular comienza a ocupar la agenda de las agencias multilaterales cuando estallan las crisis de los años 90 en algunos de los principales países que siguieron al pie de la letra el modelo del Consenso de Washington, colocando en riesgo la estabilidad política de los gobiernos y, en algunos casos, sustrayendo al control de las élites tradicionales el control de la nación.

Estas crisis se dan en razón del alto costo social de los ajustes, de la profundización de la pobreza y de la desigualdad, y generan a su vez crecientes manifestaciones sociales de protesta ya sea en el interior de los países en los cuales ella ocurre, o en el plano internacional, donde se va estructurando un movimiento cada vez más importante y abarcador de oposición y denuncia del Consenso de Washington y de los organismos internacionales a través de los cuales él es impuesto.

Los Foros Globales organizados por las ONGs del Norte y del Sur en paralelo con las Conferencias de las Naciones Unidas realizadas en los años 90, demandan sustantivamente la participación de la sociedad civil organizada en las decisiones de estas cúpulas mundiales. El apoyo de la opinión pública mundial a esas demandas es tal, que el tema de la participación ciudadana pasa a estar inscripto en la agenda social mundial y exige de las agencias internacionales una reacción a estas demandas.

La cuestión de cómo enfrentar las movilizaciones y las críticas que vienen de la sociedad civil se torna más delicada para el Banco Mundial cuando, en la reunión de conmemoración de sus 50 años, en Madrid, en 1.994, activistas tratan de lanzar una torta en el rostro de Lewis Preston, presidente del Banco, iniciativa frustrada por el sistema de seguridad, pero que trae al público nuevas formas de protesta y da publicidad a las críticas del movimiento. Greenpeace y Oxfam presentan, en la

²² BORJA, Jordi; “Participación ciudadana: una cuestión política”; in Revista Foro, n. 45; septiembre 2.002; Ed. Foro Nacional por Colombia; Bogotá; p.85.

oportunidad, una serie de informes profusamente documentados sobre los efectos sociales nefastos de las medidas del Banco Mundial y del FMI. La participación de otras entidades como Rainforest Action Network, de California, o Action for Solidarity, Equality, Environment and Development; dan muestras de nuevas formas de organización y protesta que se ampliarán y mucho en los años siguientes, como se verá en las manifestaciones de Praga, Seattle y Génova, por ejemplo.

Las evaluaciones en el Banco Mundial sobre estas nuevas formas de protesta dan margen al reconocimiento de que es necesario absorber las críticas y reelaborarlas, de manera de atender las demandas contenidas en ellas. Según sus propios dirigentes “el riesgo de desatender dichas inquietudes es el de que éstas se conviertan en un obstáculo para las instituciones globales”.²³

El Banco, preocupado, ya en 1.994 formula una política de relaciones públicas para mejorar su imagen, lo que constituye el inicio del proceso que irá desembocar en la producción de una agenda social mundial y en las propuestas de participación y empoderamiento asociadas al tema de la gobernabilidad.²⁴

La Oficina Regional para América Latina aprueba, en 1.999, la primera Estrategia Regional sobre Sociedad Civil 2.000-2.001. En ella constan: la inclusión de la participación de la sociedad civil en los proyectos del Banco; la promoción de diálogos incluyendo gobiernos, sociedad civil y el sector privado; la producción y divulgación de un creciente número de trabajos analíticos sobre la participación de la sociedad civil.

En enero de 2.000, el economista-jefe y primer vicepresidente del Banco - Joseph Stiglitz – renuncia a su cargo y denuncia la estrategia de privatización y la ineficacia del sistema de Breton Woods. De este cuestionamiento surge una nueva estrategia y un nuevo organigrama del Banco. El Departamento Social, reforzado por nuevos cuadros, debe ser consultado imperativamente por todos los jefes de proyectos. Este departamento tiene por responsabilidad examinar y evaluar las consecuencias humanas y sociales provocadas en la sociedad en razón de las intervenciones del Banco: construcción de una autopista, una represa, un puerto, un conglomerado industrial, el desvío del curso de un río, etc.

Esta iniciativa que busca dar mayor visibilidad a las actividades del Banco y abrirlo a la participación de la sociedad civil, resulta efectivamente en una mayor participación de las ONGs en consultas sobre los proyectos del Banco, pero esta participación no tiene poder de alterar sus políticas. Sin embargo, en su discurso, el Banco “concibe la participación de la sociedad civil como un medio de promover el empoderamiento”.²⁵

El Departamento Social, encargado de los procesos de participación, parece ser mucho más pieza de una estrategia de marketing que un órgano que influye en las políticas del Banco. “Este departamento no tiene ningún poder. Aunque las conclusiones sean enteramente negativas, aunque sean previstos desastres sobre desastres, el no podrá impedir la realización del proyecto. La decisión de los banqueros es siempre soberana”.²⁶

²³ Civil Society Team; “Empoderar a los pobres e Promover a Rendición de Cuentas en LAC”; Oficina Regional Para America Latina y El Caribe; Banco Mundial; 2.002; pag. 9.

²⁴ Ver “El Banco Mundial desafía a las ONG” in Tercer Mundo Económico; vol. 52; octubre de 1.994.

²⁵ Civil Society Team; “Empoderar a los pobres y Promover la Rendición de Cuentas en LAC”; op. cit; pag. 11.

²⁶ ZIEGLER, Jean; “Portrait de groupe à la Banque Mondiale”; Le Monde Diplomatique; octubre 2.002; pg. 32/33.

La participación de la sociedad civil, en estos términos, es vista como una forma de vaciar los movimientos sociales y las protestas antiglobalización, así como un medio de reconstruir la imagen de las instituciones multilaterales frente a la opinión pública mundial.

La difusión de la agenda social mundial y su traducción hecha por estudios académicos y agencias de cooperación traen al medio de las ONGs el enfoque de la participación asociado a las estrategias de gobernabilidad. No se trata de ampliar la democracia y socializar el poder, como reivindican los movimientos sociales en las calles, en los eventos de que participan de una manera general. Se trata, eso sí, de canalizar las demandas sociales hacia movimientos de consulta y formalización de estas demandas para que sean procesadas por canales institucionales y métodos que garanticen el control de la situación y la estabilidad política por las instituciones que organizan esos procesos de participación. Los procesos de ajuste estructural en América Latina llevaron a un incremento del autoritarismo por parte de los gobiernos que, en los marcos de la democracia formal de baja intensidad, como la llama Boaventura de Sousa Santos, buscaron desarticular a los actores sociales que se oponían al proceso de destitución de derechos y reclamaban por la participación.

En este escenario fueron afectados, en diferentes grados, los sindicatos, las asociaciones comunitarias, las ONGs, los movimientos sociales que buscan expresarse en los espacios públicos en defensa de los derechos de ciudadanía. Son múltiples las iniciativas de gobiernos que tratan de controlar y silenciar las voces de oposición y resistencia a la reducción de las políticas sociales a políticas compensatorias. En el caso de las ONGs, se tornaron notorias las tentativas de aprobación de leyes que viniesen a centralizar y controlar el traspaso de financiamientos de las agencias internacionales de cooperación a las ONGs locales. En algunos casos, contradictoriamente, estas iniciativas fueran bloqueadas con el apoyo de agencias multilaterales.

Las propuestas de participación formuladas por el BID, por el Banco Mundial, por agencias de las Naciones Unidas, en este contexto, se presentan como identificadas con las demandas de la sociedad civil y son importantes para crear una identidad para estas agencias multilaterales con la marca de la democracia, de la innovación, del compromiso con las demandas y necesidades populares. Ella sirve también para diferenciar la dirección actual que la implementa, de la de los dirigentes anteriores, ya que en el plano económico la marca es el continuismo en los términos del ideario neoliberal.

Lo que se observa del análisis de las experiencias es que la participación ha quedado muy por debajo de las expectativas, casi sólo en el discurso, tornándose, en realidad, un ejercicio ideológico para incorporar las iniciativas populares a los discursos y programas, resignificándolos y, de esta forma, buscando promover la cooptación, la manipulación y el control de las fuerzas sociales envueltas.

Nuevamente estamos frente a un proceso de metamorfosis, de resignificación de contenidos que, en su origen, en la perspectiva de afirmación de la ciudadanía en su relación con gobiernos, trae los signos de la democratización del Estado y de la sociedad, del control social sobre las formas de gestión pública y las políticas públicas.

Esta perspectiva estratégica original, de transformación democrática, puede ser identificada en el proyecto del control público del Estado, explicitado en las siguientes palabras de Tarso Genro: "...un gobierno orientado a "abrir al Estado", a fin de que, por medio de mecanismos de controle público no-estatal (que viene de la base de la sociedad), hagamos que el Estado salga de la lógica tradicional de la democracia formal y resulte cada vez más determinado por esa nueva dialéctica, por esa nueva tensión, que es la tensión que viene de la sociedad civil organizada: ya sea por medio de los consejos

populares, o por medio del control público del presupuesto, mediante el cual, se establece una nueva relación entre la representación formal (la Cámara de Concejales), la delegación que resultó en la elección del intendente y, de otro lado, la acción de la democracia directa y estructurada “fuera” del Estado. Eso reforma y radicaliza a democracia y sustenta, de hecho, los derechos constitucionales de los ciudadanos”.²⁷

Si éste puede ser comprendido como el sentido transformador del proyecto de democratización, es de reconocerse, sin embargo, el impacto y la importancia que adquiere hoy, esta versión de la participación de la sociedad civil asociada al proyecto de gobernabilidad.

Ella busca sustituir otros discursos, como el de la disputa por los recursos públicos y por políticas públicas, como el del cambio social y de los movimientos sociales, y persigue la reducción del horizonte utópico de los actores sociales llevándolos a proponer mejorar un poco lo que ahí está. La dimensión del conflicto social desaparece del campo analítico, las posibilidades de rupturas y la creación de un nuevo orden social salen de escena; estas banderas dejan de estar inscritas en el horizonte de posibilidades de los actores colectivos subalternos.

Se propone una nueva forma de colaboración a partir de hipotéticas alianzas que operen en el plano local, que profundicen y califiquen los procesos de descentralización. Las alianzas son entendidas principalmente como la movilización de energías de la sociedad civil para la implementación de proyectos de gobierno. La cuestión de las diferencias entre actores colectivos es entendida como diferencias de grado, no de calidad, el cuerpo social es visto como un todo sin conflictos, que necesita sólo un impulso y la buena voluntad para promover sinergias.

Resáltese que para validar este discurso, se hecha mano a la divulgación de experiencias innovadoras de éxito, que benefician a pequeños grupos, en detrimento de un análisis de contexto que permita el diagnóstico más abarcador de las causas de los problemas sociales y de sus posibles soluciones. De esta forma, el universo de posibilidades para enfrentar los problemas sociales queda confinado a las políticas focalizadas y compensatorias, dirigidas a los grupos más vulnerables de la sociedad.

En Brasil, esta disputa con relación a los múltiples significados políticos de la participación se da, en nuestra historia reciente, en distintos frentes de conflicto. Ya en la Constitución de 1.988 se afirman nuevos derechos de participación ciudadana a través de la institución de Consejos de Gestión de políticas específicas con una configuración paritaria entre miembros del gobierno y representantes de la sociedad civil y competencias deliberativas. Estos Consejos se afirman en las áreas de salud, asistencia social, defensa de los derechos de los niños y de los adolescentes y en varias otras áreas con menos importancia. Una investigación reciente testimonia que son 27.000 los Consejos de Gestión existentes en Brasil actualmente.

Las experiencias de Presupuesto Participativo igualmente expresan ese movimiento para instituir formas de control social sobre las políticas públicas y el destino de los recursos públicos. Actualmente son cerca de 130 las ciudades brasileras que implementan el PP.

²⁷ GENRO, Tarso; “Um debate estratégico”; in “Governo e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar”; Ed. Fundação Perseu Abramo; São Paulo; 1.999; pág. 15.

En el ámbito Legislativo se afirmaron derechos como el de la requisición por parte de la sociedad civil de Audiencia Pública para la discusión de proyectos de ley, como la posibilidad de presentación de proyectos de ley de iniciativa popular.

Se trata de una larga trayectoria de institución de nuevos espacios públicos y nuevas modalidades de participación permanentemente atravesadas por las cuestiones del control y de la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil.

El cambio reciente en la coyuntura brasilera, con la elección de Lula para Presidente de la República, es parte y expresión de ese proceso de movilización ciudadana. Se trata, al parecer, de una oportunidad de reconfiguración de las relaciones de poder, donde el discurso neoliberal hegemónico comienza a ser desafiado por un nuevo proyecto político que no tiene más a la satisfacción de las demandas “del mercado” como su mayor interés, pero puede afirmar el primado de un proyecto de radicalización democrática y reducción de las desigualdades como centro de sus preocupaciones.

Parecen abrirse en Brasil posibilidades para la elaboración de una nueva matriz discursiva donde la participación de la sociedad civil puede ser nuevamente interpretada como la participación ciudadana, como movilización social transformadora, orientada a la garantía y ampliación de derechos, lo que podrá reconfigurar el campo de alianzas y asociaciones posibles.

La participación popular, desde la óptica conservadora, es entendida sólo como la integración de representantes de la sociedad civil en mecanismos de consulta sobre políticas públicas y se expresa también a través de la convocatoria de entidades de la sociedad civil para la prestación de servicios voluntarios y remunerados. Este discurso presenta a la participación de la sociedad civil como condición para la superación de los problemas sociales, mito éste alimentado como forma de garantizar el *status quo* por parte de agencias multilaterales y gobiernos.

Este mito puede ser cuestionado en la coyuntura actual, si las entidades de la sociedad civil comprometidas con la radicalización de la democracia tienen la capacidad de presentar a las actuales políticas públicas como responsables de los procesos de exclusión y movilizar actores colectivos de la sociedad, convirtiendo a estos nuevos movimientos de protesta en movimientos sociales en favor de un proceso desestabilizador de la democracia formal, en un proceso de invención democrática.

4. Sobre el concepto de inclusión social

El concepto de inclusión social, en las palabras del presidente del Banco Mundial, “es traer a las personas a una sociedad de la cual nunca formaron parte hasta ahora”. Según él, “nuestra meta debe ser reducir estas disparidades a través de las fronteras y dentro de esos países, integrar más y más a las personas a la economía, promover el acceso equitativo a los beneficios del desarrollo, independientemente de la nacionalidad, raza o género. Este es el desafío de la inclusión social – es el principal desafío del desarrollo en nuestra era”.²⁸

El concepto de inclusión social nace con su par antitético, el de exclusión social. Ambos tratan de múltiples fenómenos relacionados con la cuestión de la pobreza. Ambos no poseen historicidad, así como los conceptos calidad de vida o desarrollo sostenible. El concepto de exclusión social pretende ser más abarcador que el concepto de pobreza, aunque lo incluya. Pero, ¿Para qué sirven?

²⁸ WOLFENSOHN, James; “O Desafio da Inclusão”; discurso a la Asamblea de Gobernadores; Hong Kong; China; 23 de septiembre de 1.997.

“Tanto *exclusión social* como *inclusión social* no son conceptos analíticos. Estos son conceptos políticos, que fueron introducidos por motivos políticos. El concepto original del cual derivan estos otros es el de la *pobreza*, que aparentemente fue considerado muy cargado por políticos que deseaban invisibilizar este fenómeno de producción de la pobreza. Como los conceptos de exclusión social y inclusión social son abarcadores y envuelven varios tipos de fenómenos, su utilización termina dislocando del centro del debate a la cuestión de la pobreza”.²⁹

La utilización de este concepto de inclusión social – por su carácter más amplio - permite, por ejemplo, la presentación de resultados positivos de la acción de los gobiernos y de las agencias multilaterales, cuando identifica la reducción en las tasas de mortalidad infantil o el aumento de la esperanza de vida de las personas como indicadores del progreso. Es verdad que estos indicadores han mejorado en casi todas partes, hasta por los avances de la ciencia médica y por medicamentos que no existían en el pasado. El concepto de inclusión social, sin embargo, no habla de muchas cosas: del aumento de la desigualdad, oculta el hecho de que enfrentar la cuestión de la pobreza requiere que una parte de la sociedad deje de apropiarse del producto social como lo hace hoy, no identifica a la pobreza como una construcción histórica, el producto de políticas públicas, en fin, este concepto opera como el concepto de desarrollo: es un punto de llegada, un mito, un *telos* que se anuncia en la contramano de los procesos sociales concretos.

El mito de la inclusión social sustenta su legitimidad en cuanto discurso ideológico por la implementación de políticas compensatorias. Se alimenta de los “casos” de éxito que son ampliamente debatidos en los circuitos de formación de opinión. No importa cuán pequeño sea el grupo de personas beneficiadas. En esto compiten las premiaciones de experiencias innovadoras en políticas públicas, la promoción de los trabajos sociales de las ONGs, mucho de la producción universitaria. Estas experiencias son articuladas por un discurso que las utiliza para comprobar la viabilidad de sus propuestas.

El principal objetivo de esta política, de este discurso, es ocultar la naturaleza del proceso societario que genera la pobreza y profundiza la desigualdad social y someter a los grupos subalternos a buscar la solución de sus problemas por la vía individual.

Tanto la discusión de la exclusión social como la de la inclusión social se centran en la dimensión de los individuos. Se trata de buscar la inclusión de individuos. Disociadas de las políticas macro-económicas, estas estrategias focalizan al individuo y proponen soluciones individuales como camino para la superación de la pobreza. Mejor educación, apoyo al micro-crédito, incubadora de micro-empresas, etc. La dimensión de lo colectivo, de la sociedad, de las políticas públicas, de los distintos intereses de los grupos y clases sociales, el espacio público, la política, todo eso es suprimido de este discurso.

El núcleo duro de esta discusión, por lo tanto, es la cuestión de las políticas públicas que generan la pobreza. Es frente a ellas que se debe desarrollar el mayor esfuerzo analítico. Se trata de buscar asociar las políticas macro-económicas a sus efectos sociales perversos. Los estudios del Banco Mundial, sin embargo, partieron de una noción de pobreza que se reduce a la privación de renta y

²⁹ OYEN, Else; “The contradictory concepts of social exclusion and social inclusion”; in *Social Exclusion and anti-poverty policy: a debate*; op.cit.

capacidad de consumo de los individuos y de las familias, aunque indicadores como esperanza de vida, mortalidad infantil, acceso a la educación sean también tenidos en cuenta.³⁰

Las estrategias para combatir la pobreza, concebidas por el Banco Mundial, no incluyen las variables macro-económicas. Ellas se fundan en los siguientes elementos: promoción del crecimiento económico; diagnósticos específicos por país que permitan una mejor focalización de las acciones de combate a la pobreza; una mejor coordinación de las acciones del Banco con los gobiernos; el monitoreo de los programas para asegurar la articulación y la amplitud de las estrategias de combate a la pobreza; la evaluación *in loco* del impacto de los programas implementados; el refuerzo de la capacidad institucional de los gobiernos comprometidos con el combate de la pobreza; la promoción de la participación popular.³¹

Los análisis de la evolución de la pobreza y del impacto de las acciones financiadas por el Banco, principalmente en los países del Sur, desafían no sólo a la concepción teórica como a la capacidad de intervención del Banco Mundial en el combate a la pobreza y a la exclusión social.

Los temas de la pobreza y de la desigualdad social, pueden, evidentemente, ser planteados en otros términos. Recientes estudios de la Organización Internacional del Trabajo identifican que la pobreza y la desigualdad social son productos de políticas públicas. A partir de esta conclusión, Vilmar Faria plantea, por ejemplo, a siguiente cuestión: “si existen mecanismos que están permanentemente produciendo la exclusión en un cierto grupo social, ¿Cuáles son las implicancias en términos de políticas? ¿Sería modificar estos mecanismos básicos sociales que constantemente producen y reproducen la exclusión? ¿O estos mecanismos deben permanecer para siempre y lo que se tienen que desarrollar son políticas para compensar continuamente sus efectos indeseables?”³²

Al parecer, con esa pregunta, están planteadas las cuestiones centrales. El sentido a ser atribuido al concepto de inclusión social será dado por el propio modelo de organización social que se quiere construir. Tiene que ver con la disputa en torno del proyecto de futuro de cada sociedad determinada.

Reconociendo la hegemonía del modelo de organización social promotor de la pobreza y de la desigualdad social, Boaventura nos recuerda que “Sólo hay políticas sociales, porque la política dominante es anti-social. Si la política que nosotros tenemos fuese, ella misma, una política social, en su conjunto, no necesitaríamos políticas sociales, en el sentido restricto en que hablamos de ellas...Este modelo de políticas sociales del Banco Mundial y del FMI...se transforma en una condicionalidad: los diferentes países del mundo, estén hoy en el continente americano, asiático, africano o en Europa del Este, tienen que seguir este modelo, si quieren tener acceso al crédito internacional: el Estado debe sólo tener políticas compensatorias, políticas que apuntan a eliminar las formas extremas de pobreza y exclusión social originadas por el mal funcionamiento del mercado”.³³

En este escenario mundial, el gran esfuerzo ideológico que se vale de los conceptos de inclusión/exclusión social es el esfuerzo para naturalizar a la pobreza, tornarla como parte de la

³⁰ “Poverty reduction and the World Bank – progress and challenges in the 1990s”; The World Bank; Washington; 1.996.

³¹ “Poverty reduction and the World Bank – progress and challenges in the 1990s”; The World Bank; Washington; 1.996; p. xiii.

³² FARIA, Vilmar E.: “The social exclusion approach: some policy implications and priorities”; in “Social Exclusion and anti-poverty policy: a debate”; International Institute for Labour Studies; UNDP; Geneva; 1.997; pag. 108.

³³ SANTOS, Boaventura de Sousa; “Em defesa das políticas sociais”; in “Políticas Sociais Para Um Novo Mundo Necessário e Possível”; 1 Seminário Balanço e Perspectivas das Políticas Sociais no Cenário Mundial Atual; II Fórum Social Mundial; Porto Alegre; 2.002.

naturaleza, algo inexorable, determinada, una fatalidad como son las intemperies y los cataclismos. Contra ellas el hombre puede solamente empeñarse en minimizar su impacto.

En este discurso “el enigma de la pobreza está enteramente implicado en el modo como derechos son negados en la trama de las relaciones sociales. No es por casualidad, por lo tanto, que tal como figurada en el horizonte de la sociedad brasilera, la pobreza aparezca despojada de la dimensión ética y el debate sobre ella sea disociado de la cuestión de la igualdad y de la justicia. Pues esa es una figuración que corresponde a una sociedad en la cual los derechos no forman parte de las reglas que organizan la vida social. Es una figuración que corresponde al modo como las relaciones sociales se estructuran sin otra medida más allá del poder de los intereses privados, de tal modo que el problema del justo y del injusto no se plantea y ni hay como plantearlo, pues la voluntad privada – y la defensa de privilegios – es tomada como la medida de todas las cosas”.³⁴

Nuevamente aquí, desde una perspectiva de defensa y ampliación de los derechos de ciudadanía, la cuestión de la pobreza y de la desigualdad social demanda nuevos abordajes. Si la pobreza es entendida como la privación de derechos, lo que se requiere es la politización de lo social y la socialización de la política. Si el resultado de la producción de la pobreza es la existencia de individuos privados de sus derechos, la superación de la pobreza requiere cambios profundos en las políticas públicas, requiere, por lo tanto, la acción de actores colectivos que, actuando en el espacio público, puedan incidir sobre los mecanismos de regulación del Estado y orientar su acción en defensa del interés público, de la justicia social y de la búsqueda de la equidad.

³⁴ TELLES, Vera; “Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno”; in TELLES, Vera; “Direitos sociais – afinal do que se trata?”; Ed. UFMG; Belo Horizonte; 1.999; pág. 88.

EL MOVIMIENTO SOCIAL URBANO PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN. MITOS Y REALIDADES SEHAS - FLACSO

Daniel García Delgado - Carlos Buthet - Marta Baima de Borri
Buenos Aires – Córdoba - noviembre de 2002

Introducción

Tanto en el marco democrático representativo como en el de regímenes autoritarios, la participación directa y la movilización ciudadana, han tenido un rol central en la vida política de las sociedades en América Latina. El movimiento social como movimiento político tuvo una enorme importancia – particularmente en la Argentina –tanto en la ampliación de la franquicia electoral (régimen democrático, movimiento ciudadano a comienzos del siglo XX, yrigoyenismo), como en la configuración del Estado de Bienestar y la vigencia de los derechos sociales, a mediados de ese siglo, en este caso por medio del peronismo. Este segundo proceso se enmarcó en la denominada cuestión social (conflicto capital-trabajo, explotación, condiciones de trabajo). La movilización fue en algún sentido similar y, a la vez, diferenciada a la de los países centrales (el movimiento obrero y su vínculo privilegiado con partidos social-demócratas) y en ambos casos tuvo un carácter predominantemente urbano.¹

Pero ahora, luego de dos décadas de iniciado el proceso de transición democrática, podemos constatar que los patrones de movilización y de acción colectiva han sufrido cambios tan profundos como el pasaje de la sociedad industrial a la sociedad de la información, y del Estado de bienestar al neoliberal, con el surgimiento de la nueva cuestión social (exclusión, desempleo estructural) (Rosanvallon, 1995). El telón de fondo en el que se produjeron estos hechos es la instauración de las políticas ortodoxas, primero a fines de los '70, su continuidad en los '80 y en los '90, configurado sistemáticamente “el modelo” a partir de las reformas estructurales con medidas sostenidas por el neoliberalismo conservador y que tendió a definirse como el pensamiento del “camino único” (F. Fukuyama, 1991).

A partir de esta básica caracterización de etapas de participación y configuración de movimientos sociales urbanos en el siglo XX y comienzos del XXI, veremos en las páginas que siguen: 1) una breve descripción de la transición del anterior modo de participar al nuevo, y sus tendencias principales²; 2) un análisis de estos cambios en la experiencia de una institución de la ciudad de Córdoba, la configuración de movimientos sociales urbanos y su evolución en vínculo con el Estado y con ONGs de desarrollo; 3) algunas reflexiones acerca de mitos y realidades del movimiento social urbano y los desafíos que se desprenden de los mismos para las ONGs de desarrollo en el actual contexto.

¹ Ponencia presentada al Taller organizado por SEHAS, POLIS y DESCO, en Córdoba, Argentina, 21 y 22 de Noviembre de 2002. VERSION PRELIMINAR.

² La frase está contenida en la contribución de Feinberg al libro de John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington: DC, 1990), p. 22. El Yugo, como se recordará, era un auto muy rudimentario, que gozó de una cierta popularidad en los países de la órbita soviética en la década de los sesentas y setentas. Sobre el paradigma de las “reformas orientadas al mercado” y su codificación en el llamado Consenso de Washington ver el citado texto de Williamson.

1. Cambios en el movimiento social y en la acción colectiva

a) Cuatro etapas en los movimientos urbanos: del movimiento nacional a la ruptura del contrato

Podemos ubicar las características del anterior modelo de acción colectiva y constitución de movimientos urbanos en la segunda mitad del siglo XX. Así vemos que

i) En los '60-'70 y durante la vigencia del Estado de Bienestar y el ciclo cívico-militar, se hablaba del *movimiento nacional como sujeto histórico*. Políticamente articulado al sistema representativo, con referencia al “pueblo”, y organizado fuertemente sobre el eje gremial y el partido justicialista. Aparecía bajo el paradigma revolucionario en búsqueda de un cambio radical, fuertemente articulado política y gremialmente, y dirigido a la conquista del Estado. Esto generó movimientos fuertemente politizados como el juvenil y el villero. Esta participación se producía en el marco del Estado de bienestar, de la sociedad industrial y del pleno empleo. Pero también bajo el ciclo cívico-militar, es decir en una sociedad polarizada políticamente y con golpes militares recurrentes, así como la emergencia de la guerrilla en un contexto internacional dominado por la confrontación este-oeste.

ii) En los '80, luego de la dictadura y la represión (terrorismo de estado) con todo el enorme retroceso que ello supuso para los sectores populares, surgen lo que en su momento se denomina “nuevos movimientos sociales”, para diferenciarlos del anterior (Pizzorno, 1978); (Touraine, 1982). Dicha “novedad” se lee en clave no de un movimiento exclusivo, ni de conquista del Estado, sino de reivindicaciones temáticas y menos totalizadoras: la emergencia de la sociedad civil y del proceso democratizador. En realidad, en nuestro caso el movimiento de derechos humanos tendió a convertirse casi en sinónimo de los nuevos movimientos sociales, pero a la vez se desarrolló significativamente el movimiento del hábitat y de asentamientos en tierras urbanas en los sectores más carenciados. La utopía tendió a configurarse en torno a la democracia, a la gobernabilidad y a la vigencia efectiva del estado de derecho (del derecho a la vida) y acceso a derechos económico - sociales. Al mismo tiempo se reconstituye el sistema representativo en el proceso de transición a la democracia, pero si bien hay vínculos entre estos nuevos movimientos sociales y los partidos políticos, ya no hay entre ellos una correspondencia directa. En realidad, desde aquí comienza una larga marcha hacia una ruptura del movimiento social con el político; y de la sociedad civil con la sociedad política y el estado.

De hecho, hubo cambios en las lógicas de participación: de la ‘movimientista’ (de las décadas del ‘60 ‘70) a la de sistema de partidos de democracia liberal; de los partidos políticos a los nuevos movimientos sociales; y de los intereses de clase a los derechos más particularizados. Así como también puede contrastarse los diversos “humores” por los que, en este breve tiempo, la sociedad pasó respecto del sistema representativo: del fuerte entusiasmo y expectativas sobre la democracia al “desencanto” a mediados de los ‘80 (Paramio, 1987); de las expectativas sobre la modernización del mercado a la “delegación” en los comienzos de los ‘90 (O’ Donnell, 1997); y de ésta, hacia fines de la década y el comienzo del nuevo siglo, a la protesta y “bronca” (Giarraca, 2001). Ahora bien, en estas dos décadas, si a los movimientos sociales ya no les interesaba conquistar el Estado, sí les importaba interpellarlo para lograr recursos y servicios, por lo cual desarrollan una lucha por la incorporación temática en la agenda y asignación presupuestaria. Mientras que, a partir de fines de los ‘90, el problema comienza a ser otro: cuando la contraparte estatal empieza a no dar respuestas, a no tener políticas ni recursos. O en todo caso, los recursos predominantes que existen son los de los organismos multilaterales, en particular BID y BM y sus criterios de asignación por programas.

iii) En los '90 en general se diluye la idea de nuevos movimientos sociales, del mismo modo que la de sujeto (de visión teleológica, de cambio, historicidad, poder y conflicto central) en pos de una transformación general de la sociedad; y es reemplazada por la idea del “tercer sector” sin fines de lucro. En el contexto de las políticas del Consenso de Washington, nuevos intereses e identidades surgieron, en buena medida por influencia de movimientos globales, por ejemplo movimiento ecologista, temáticas de género, poblaciones indígenas, etc. Nuevas formas como las fundaciones y ONGs fueron provocadas, en parte como reagrupamientos ante la exclusión y la retirada del Estado, en parte por el proyecto de tercerizar la política social impulsada por el mismo Banco Mundial. La cuestión de los recursos para las asociaciones osciló entre la dependencia del estado y su aparato de asistencia social y las fundaciones nacionales e internacionales, con lo que la agenda del asociativismo fue muchas veces marcada por los donantes.

Este cambio avanza en el marco de la crisis de representación que sufren los partidos y su alejamiento de los ciudadanos, y donde surgen formas descentralizadas de organización de la sociedad civil, de participación y articulación no conflictiva con el estado (*advocacy*, reivindicaciones de derechos humanos no sociales, participación focalizada), impulsadas desde la perspectiva gerencial dominante, lo cual acentúa la importancia de la técnica, de la profesionalización, la despolitización, descentralización y diferenciación de las poblaciones. La utopía aquí es otra y, en todo caso, menor: la pobreza puede resolverse mediante gerencia transparente (Kliksberg), puede contenerse hasta el derrame o los resultados del cambio del modelo de acumulación cerrado, por el de libre mercado. Y por último, donde el *empowerment* de los individuos (BM), y la configuración de capital social, sean objetivos eficaces para fortalecer la sociedad civil y poder controlar a un estado malgastador y corrupto.

En esta década, también se evidencia una victoria del neoliberalismo en su interpelación al sentido común respecto de la búsqueda del horizonte propio, individual, para el cual la acción colectiva no tiene incentivos racionales, la racionalización de los recursos favorece la reivindicación individual o sectorial frente a un Estado que ya no aplica³ políticas universales para atender a las demandas sociales. En nuestro país, ante la crisis de representación, se desembocó en la fragmentación y reducción de la opción social de participar en estructuras partidarias. De este modo, parte de la población políticamente activa canalizó su participación en el cambio social, a través de trabajo de base barrial, ONGs, iglesias, políticas asistenciales, etc.

Sin embargo durante este período, frente a los efectos del modelo, comienzan a surgir movimientos de protesta y expresión de disconformidad, principalmente en el interior del país³.

iv) Ya entrada la década del 2000, y en el marco de la crisis del modelo (“voto bronca”, renuncia del vicepresidente Álvarez, huida de capitales, “corralito”, protesta generalizada y caída del gobierno de la Alianza), se pasa en el marco de pocos y febriles días (semana de 5 presidentes) a la conformación legislativa de un gobierno de transición, y la promulgación parlamentaria de la ley de emergencia y devaluación. Aquí podemos hablar del “retorno del actor”, de una repolitización de la sociedad que termina con un gobierno sin capacidad de respuesta y el surgimiento de multiplicidad de formas de organización y protesta: “asambleas” y “cacerolazos” (sectores medios), “piquetes” (excluidos), “escraches” (sectores medios mal incluidos), “foros”, movimiento de trueque (nuevos pobres), “saqueos” (indigentes). Una escena tremenda para la gobernabilidad: una sociedad civil fragmentada

³ “Um governo de (contra-) reformas”, en Emir Sader, comp. O Brasil do Real (Rio de Janeiro: EDUERJ, 1.996) pp. 94-95.

y unida solo por una protesta y frustración generalizada, y, a la vez, un estado precario y sin capacidad de respuesta.

Si bien inéditos por su magnitud y por sus consecuencias, los episodios de diciembre de 2001 –en los que una combinación de saqueos, cortes de calles y rutas y cacerolazos hizo renunciar a un presidente votado por el 48% de la población dos años antes– deben ser enmarcados en los cambios que la acción colectiva ha sufrido en los últimos tiempos en Argentina. Compartimos con Javier Auyero, diciembre, lejos de ser una “explosión” de una ciudadanía que hasta entonces parecía “ensimismada”, incapaz de expresar su descontento, representa el punto álgido de un proceso que lleva casi una década.⁴

Para mediados del presente año, este fenómeno de movilización generalizada comienza a decrecer, porque también comienza, aparentemente, a definirse el escenario de la evolución de la transición: el de estabilización con mejora paulatina (encontrar un piso a la crisis) y fijación de reglas para la constitución de nuevo gobierno), frente al que se presumía más probable a mitad de año, que era caída hiperinflacionaria con default político, temiendo tener que empezar desde un piso más abajo.

Cuadro 1
Secuencia histórica de la acción colectiva de las últimas décadas

Etapas	'10 -'50	'60 -'70	'80	'90	'2000
<i>Actores</i>	<u>Movimientismo</u>	<u>El movimiento social</u>	<u>Los nuevos movimientos sociales</u>	<u>La emergencia de la sociedad civil</u>	<u>La protesta</u>
	<i>Yrigoyenismo (democracia política) Grito de Alcorta</i>	?? Sujeto histórico (el pueblo).	<i>De derechos humanos, De ocupación de tierras y acceso al hábitat.</i>	<i>Organizaciones del “Tercer sector”</i>	<i>Crisis de representación</i>
	<i>Peronismo (democracia social) sindicalismo</i>	?? <i>Movimiento, obrero, juvenil, Movimiento villero</i>	<i>ONGs de desarrollo</i>	?? <i>ONGs de asistencia</i>	<i>Repolitización y movilización generalizada de sectores</i>
				?? <i>ONGs de advocacy</i>	<i>Reconstitución de movimientos: de protesta, desempleados, solidario, control)</i>

⁴ Atilio A. Boron, “A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal”, en Emir Sader y Pablo Gentili, comp. , Pós-Neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1.995).

<i>Articulación</i>	<i>Movimiento ciudadano y Estado</i> <i>Fusión pueblo Estado-nación</i>	<i>?? Articula movimiento social partidos</i> <i>?? conflictos de clase (vieja cuestión social)</i>	<i>No hay articulación, movimientos sociales y partidos</i>	<i>Despolitización descentralización, diferencia, lo local, Paradigma gerencial y focalización</i>	<i>Conflicto exclusión (nueva cuestión social)</i> <i>sociedad civil sociedad política (“Que se vayan todos”)</i>
<i>objetivos</i>	<i>-Democracia política</i> <i>- Democracia social</i>	<i>?? Conquista del estado</i> <i>Tranformación global</i>	<i>Consol. Democrática</i> <i>Der. a la vida</i> <i>Objetivos temáticos</i>	<i>Replanteo de la ciudadanía</i> <i>Predominio de la acción individual</i> <i>fortalecimiento de la Sociedad civil</i>	<i>-Auto organización</i> <i>-Control de la política</i> <i>- Inclusión</i>

b) Nuevos canales de participación

De acuerdo a la interpretación de M. A. Garretón (2001), las características del anterior paradigma de acción colectiva (nacional-popular) fueron la vinculación entre estructura y actor; la referencia a la conquista del Estado, donde movimiento e historicidad coincidían con un movimiento “con mayúscula”, pero que ponía menos el acento en la subjetividad de los individuos. El paradigma emergente a partir del proceso de globalización y ajustes estructurales, desarticula las características de la participación previa, en principio porque ésta ya no tendría base estructural, lo cual puede inducir tanto a la implosión individual, a la anomia, como también a otras formas de participación de base más permanente. Sería el cambio de este movimiento social con mayúscula a movimientos diversos “con minúscula”, que se reproducirían ahora en clave defensiva y donde no habría un relato emancipador ni común.

Este autor muestra la distinción mayor existente de lo económico, de lo social, de lo político y cultural, en la acción de movimientos, y que tienen que ver con el perfeccionamiento de la democracia política, con la democracia social (ciudadana) y con la reivindicación respecto del movimiento de desarrollo; así como la importancia que cobran la subjetividad, el mundo de la vida y la identidad en este perfil de la acción colectiva. Pero no se acierta a definir un relato unificador ni una acción de cambio sobre el modelo económico político prevaleciente. Se trataría de movimientos sociales urbanos acciones defensivas para el mejoramiento de posiciones de diversos actores sobre un proceso de modernización que se produciría como una nueva “gran transformación”.

En este cuadro tan significativo de transformación, se puede señalar asimismo, que de la organización sindical y ejes más agregados, se pasa a una organización más territorial temática y compleja. Que han cambiado también las formas de lucha de los sectores populares: de la huelga al “piquete” (corte de rutas pacífico) o al “escrache” (repudio popular simbólico-expresivo a determinadas figuras funcionarios o instituciones), no hay fábricas que parar para los desocupados estructurales, sólo queda la interpelación a la opinión pública y al Estado Nacional cortando una ruta, donde del varón adulto como principal protagonista del sentido, se pasa a ver familias enteras presentes en la protesta. Donde hay un protagonismo de la mujer en las organizaciones de base, como en la conformación de

movimientos sociales (por ej., mujeres agrarias). Esto mismo se refleja durante la transición en la asunción en el sistema político de una mayor participación de la mujer (vía cupos en los escaños).

En este sentido, no habría un solo movimiento urbano, sino varios. No habría un movimiento central con vinculación partidaria y proyecto de acceso al poder, como sucedía en el modelo anterior. Es decir, que no se plantea la conquista del poder, sino más bien influir sobre éste y/o deslegitimarlo. En todo caso, los movimientos actuales no parecen tener una propuesta para la transición y para un próximo gobierno. Pareciera más bien prepararse para el mediano plazo, rechazando toda iniciativa gubernamental por el solo hecho de serlo. La eficacia que tienen estos movimientos sociales se da en ocupar el espacio público más que en la generación de agenda, en vetar, más que en proponer, por. ej., en impedir la aplicación del CER, los bonos compulsivos, y no en influir sobre la reforma política, ni en la modificación de la política de las ciudades. No tendrían capacidad de propuesta, sino más bien de veto.

Uno de los problemas de esta heterogeneidad de actores es que existe una clara impugnación al modelo pero no se crean instancias de consenso que permitan configurar un horizonte alternativo. Es que un paradigma hegemónico resiste las impugnaciones en tanto y en cuanto no sea posible plantear cómo podrían resolverse los problemas que éste no resuelve. Si no se encuentra esa respuesta, lo único que se hace es marcar los límites del paradigma vigente, pero sin poder pretender su reemplazo. Por su parte, esto nos permite visualizar los problemas de gobernabilidad no solo en términos de “capacidad”, sino también en la existencia de una sociedad civil con deseos de no ser gobernada (Touraine, 2002), de la dificultad para constituir actores y canales de negociación, en una movilización que se presenta como mera protesta, reivindicación o impugnación del conjunto del sistema político. Una sociedad civil repolitizada, donde llamativamente se ha abolido la violencia política, y que muestra síntomas de explosión y a la vez desaparición de la protesta.

De esta forma, se observarían cinco ejes principales en la actual acción colectiva y de formación de movimientos sociales: i) la protesta; ii) solidaridad y asistencia; iii) la reivindicación de derechos; iv) la economía social; y v) la política de los foros. Los cinco con poca o nula articulación con los partidos. Se trata de una participación que recupera el valor de la sociedad civil y de lo horizontal, de la autonomía del Estado, de lo comunicacional, lo heterogéneo. No se tiende hacia organizaciones de tipo piramidal, a una fuerte institucionalización (ej. las redes) o a liderazgos centralizadores. Tampoco hay un gran programa ni una gran teoría, ni una sola perspectiva de sentido y dirección.

El sentido de esta acción colectiva se articula en torno de la problemática de la inclusión en relación con un sistema que expulsa. La crisis de un estado-nación sometido a un proceso de globalización neoliberal que erosiona su soberanía y capacidades de regulación y compensación por ajuste tras ajuste, y por lo tanto, es incapaz de dar respuestas a las demandas societarias. Todo ello provoca una crisis de legitimidad, donde hay sustracción de los horizontes de certidumbre que toda sociedad precisa. Un altísimo porcentaje responde que para edificar un futuro mejor para el país elegiría una estrategia basada en el esfuerzo colectivo y la participación, la gente no sabe muy bien cómo hacerlo, pero sabe lo que quiere: sentirse incluida en la construcción de un proyecto de país.

Los principales canales de participación, configuradores de movimientos sociales, serían entonces:

i.-La protesta contra el ajuste. Esta acción se dirige al Estado nacional y los estados provinciales, y configura formas de participación y movilización politizadas y agregadas de cuestionamiento a las políticas ortodoxas, al modelo neoliberal o al rol jugado por los organismos multilaterales a través de

marchas, organización de desempleados, sindicalismo nuevo, asambleas, movimiento de desempleados (piquetes) partidos de izquierda.

En principio esta movilización es contra todo (“que se vayan todos”), pero claramente lo es contra la exclusión, y por el requerimiento de una sociedad con futuro. Aquí tenemos, como el más importante, el movimiento nacional de desempleados (el “piquete”) que es un espacio de lucha, pero a la vez de contención, frente a la fuerte desvalorización que sufre el varón y la mujer con la pérdida del empleo. Se sabe que esto último implica la pérdida de soportes relacionales básicos que configuran su identidad y sentido (Castells, 2002).

Pero en la protesta también encontramos un movimiento de jubilados, de docentes, de empleados del sector público, del nuevo sindicalismo (CTA), del movimiento asambleísta en las grandes ciudades.

Aquí se observa la dificultad de articulación del movimiento social con la política (en términos de partidos: sociedad civil y sociedad política). El problema central con las Asambleas Barriales es la fortísima impugnación de cualquier intento de representación de intereses. Estas asambleas no logran resolver el problema de cómo pueden unos pocos expresar el interés del conjunto sin desvirtuarlo. Son el resurgimiento de una forma de hacer política cuyo escollo principal es decidir quién toma la decisión en última instancia. Además de intentos de cooptación por partidos de izquierda, no pueden superar la etapa deliberativa y del gobierno de todos, para pasar a la etapa de diseño e implementación de políticas para las que es necesario reducir el número de representantes del juego.

ii-La solidaridad y asistencia. Desde el momento que se observa que el modelo cierra con exclusión, con mayor pobreza, surge el sentimiento contrapuesto al de competitividad: el de solidaridad, el de “hacerse cargo del otro”. Y junto a la crisis, la problemática de la subsistencia de todos vino acompañado por el eje de, “qué podemos hacer juntos”. Frente a la competitividad y exclusión, se despierta así un enorme potencial de entrega, preocupación y acción social¹. Se perfila la configuración de un tejido social de contención y asistencia, que tiene tanto manifestaciones socio-religiosas, acción de parroquias, como seculares, tipo red solidaria, promoviendo acciones y participación de diversas formas en incluso vinculando el eje solidaridad al de seguridad.

En realidad, no sería comprensible, luego del shock generado estos últimos meses, que hubiese bajos niveles de violencia social y cierta paz social, sin el movimiento de solidaridad despertado y canalizado a través de diversas instituciones y movimientos de Iglesia, de ONGs, organizaciones múltiples. Ahora bien, sobre este valor que emerge existe una ambigüedad, en la medida que se lo entienda como un sentimiento y una práctica asistencial, o que se lo conecte, por el contrario, con una problemática de bien común más amplia. En este segundo sentido, hay un potencial de indagación del porqué de la situación, y puede generarse un espacio ciudadano. En el primero (asistencial), predomina la visión de la solidaridad como orgánica, sin Estado, junto que la responsabilidad social de las empresas y la acción de las ONGs de solidaridad y control de la política, bastarían para algo más que para contener en una pequeña medida a los emergentes de una crisis estructural.

iii) –La economía social. El prolongado desempleo estructural y el proceso de exclusión, a lo cual se suman la crisis (“corralito” y devaluación) y la falta de promesa de una futura inserción al sistema, generan numerosas experiencias de un tipo de economía que intenta generar ingresos, empleo, reconstrucción “desde abajo”. Una economía social que abarca desde sectores plenamente establecidos (como cooperativas de servicios), hasta redes en extremo informales (como el trueque, huertas comunitarias, ferias sociales, microcrédito, etc.). En este sentido, luego de un significativo

período de gestación y experimentación, las redes de trueque han alcanzado una escala inédita ante la profundización de la crisis. Se estima que las redes comunitarias de trueque con “moneda local” reúnen hoy en nuestro país entre 800 mil y 2,5 millones de miembros activos. Si bien hoy parecen algunas estar en decadencia por haber sido colonizadas por una lógica de especulación y de ganancia inmediata.

Otras manifestaciones son la redefinición del movimiento cooperativo de servicios, el movimiento de empresas recuperadas, la difusión de las redes asociativas PYMES, de compras comunitarias en asambleas, comercios, las ferias sociales y huertas comunitarias, el microcrédito y microemprendimientos y los vínculos que articulan las políticas neouniversales (Programa Jefes y Jefas)¹ con estas experiencias de la economía social. Se podría decir que hay todo un mundo que se esta reconstituyendo. Y que incluso frente a situaciones de destrucción del tejido social, ruptura de contratos e inseguridad, hay esfuerzos, imaginación y rasgos de vitalidad vinculados a este mundo, de una economía que busca ofrecer ingresos, inserción, y dignidad a las personas, un lugar en el mundo. Esta economía social aún no tiene traducción política, pero sus potencialidades para incluir son significativas tanto por el volumen de población implicada, como por la posibilidad de influir en la definición de un patrón que pueda formalizarla, instituirla como un sistema integrado y fortalecerla.¹

iv) La reivindicación de derechos (*advocacy*). Nos referimos aquí a diversos fenómenos más vinculados a sectores medios y empobrecidos como el movimiento ambiental, el de ahorristas (afectados por la retención de depósitos y pesificación), de usuarios y consumidores ante las empresas de servicios públicos privados (audiencias públicas), como también aquellas ONGs que accionan sobre el eje del control del gasto y de la política, y que incluso tienen influencia sobre el proceso de reforma política (ej. participación en el Diálogo Argentino).

El eje principal de las ONGs de *advocacy* es el control del gasto y de la política. En ese sentido, apuntan a que la repolitización de la sociedad civil se dirija en torno a la reforma política (eliminación de listas sábana, reducción del sistema representativo, bancas, legislaturas), el cuestionamiento a la corrupción y del Estado, vinculado ello con iniciativas en torno a cuál debe ser la acción social más prioritaria: el hambre más urgente

v) La política de los foros. Son formas novedosas de hacer política, donde no participan actores partidarios, sino líderes comunitarios, académicos, expertos, ONGs, comunicadores, y donde se genera agenda. Tenemos como experiencia de participación social, dentro del Diálogo argentino, el Diálogo social, multiplicidad de eventos, foros, jornadas de debate sobre la crisis, que sirven de catarsis, de elaboración colectiva sobre qué nos paso, por qué estamos como estamos? a entrever posibles salidas. Los foros abarcan un espectro ideológico que va de izquierda a derecha: todos buscan captar e impactar en la opinión pública neutral.

La gente participa de otra forma, a pesar de un ambiente plagado de incertidumbre, y confusión. Se trata de un marco antipolítico respecto de los partidos y de movilización. Pero la política tiene nuevos espacios y formas de realizarse, es menos partidaria, estatal, y más societal, más territorial y personalizada. Si pudiéramos traducirlo en términos teóricos, se acercaría más al paradigma de H. Arendt (del “querer y hacer juntos”) que al de M. Weber de “mando y obediencia”, en la relación representantes-representados.

Por último, comienzan a generarse articulaciones hacia un movimiento social novedoso de carácter “global”, que sí es portador de un nuevo relato (utopía transformadora, “otro mundo es posible”),

constituido por numerosas organizaciones y diversos sectores, opuestos al relato neoliberal y a la globalización uniformadora actual¹. En este sentido en la etapa de la globalización, habría entonces dos vinculaciones transnacionales de la sociedad civil, una como ‘tercer sector altruista’ y otra como movimiento social contestatario. El primero de ONGs de control del gasto y la política y altruistas y en el segundo, en contestación y crítica al modelo neoliberal. Mientras las primeras tienden a ser funcionales a la *governanza* global actual, a la transformación de los estados y la política en administración¹, las otras apuntan a un cuestionamiento a los organismos multilaterales, a los procesos de endeudamiento y a la pérdida de bienes públicos globales. En este sentido el movimiento social urbano ya no es más sólo nacional. Si no que cuestiona el conjunto de las instituciones que hacen de regulación del capitalismo neoliberal.

Cuadro 2
Canales de participación y generación de movimientos

	<i>Actores y movimientos</i>	<i>Instancias de articulación (Foros, Frentes Sociales)</i>	<i>Agenda nacional</i>
<i>i) <u>La protesta al ajuste, política económica</u></i>	-Mov. de desempleados (piquete) -Mov. de derechos humanos -ONGs de desarrollo -Jubilados, -Mov. de asambleas -Heterogeneidad	-Frenapo -Foro social argentino - Admisión de las diferencias, no hay una teoría englobadora	“Que se vayan todos”
<i>ii) <u>Solidaridad y asistencia</u></i>	-Diversas ONGs asistenciales	La subsistencia, el problema central de todos pasó a ser lo cotidiano, y al “que podemos hacer”	El hambre mas urgente Seguridad
<i>iii) <u>La reivindicación de derechos (advocacy)</u></i>	-Movimientos de usuarios -Ambientales -De control de la política y del gasto -Ahorristas	-ONGs de control Ciudadano	-Listas sábanas iniciativa contra el hambre -Vinculación con agenda global (reformas de segunda generación)
<i>iv) <u>La economía social</u></i>	-Nodos del trueque -Empresas autogestionadas -Microempresas, -Cooperativismo -Redes PYMES -Microcréditos	Movimientos de Trueque / De empresas recuperada -Cooperativo de servicios	Ingresos Empleo Reconstrucción desde abajo
<i>v) <u>la política de los foros</u></i>	-Redefinición de la ciudadanía -Catarsis y replanteo de todo: “Diálogo argentino”, “Diálogo social”, foros	Foro Social Mundial Otros	Otro Mundo es Posible

Sintetizando esta primera sección, podemos decir que, en el anterior modelo de acción colectiva, las características principales de la constitución del movimiento social estaban vinculadas a políticas de desarrollo, a lo nacional popular, y a la vieja cuestión social, mientras que en el nuevo, se puede distinguir tres momentos principales: el primero, ubicado en el proceso de transición y consolidación democrática, donde la referencia al estado autoritario, el pluralismo y a la constitución del sistema democrático y la defensa de derechos básico se torna central. El segundo, dominado por las reformas estructurales y los procesos de ajuste, donde el cambio aparece como modernización, gerencia, individualismo y fuerte influencia de los mercados. Y un tercer momento, cuando el modelo comienza a evidenciar falta de respuesta y creciente exclusión, y finalmente se derrumba, donde aparecen la protesta, las búsquedas asociativas de sobrevivencia, de inserción y de autodesarrollo de la sociedad, inscripto todo ello en una situación de repolitización y movilización de la sociedad civil.

En este nuevo contexto, no hay un movimiento social urbano predominante a nivel nacional, sino varios. A la vez, observamos instancias de articulación en agregaciones más políticas y complejas, si bien conservando autonomía, generando frente sociales, pero que presentan grandes problemas para el paso a lo político, a la representación. No hay en la Argentina un movimiento popular con poder, ni un partido con enraizamiento en movimientos del tipo del PT en Brasil.

Ahora bien, en este marco de un Estado que se retira; no pueden dejar de surgir algunos interrogantes respecto a la auto-gestión y protagonismo de la Sociedad Civil: ¿cuál es la capacidad que esta sociedad tiene, dejando de lado el apoyo de ese Estado tan vilipendiado, para potenciar ciertos emprendimientos, ya que los recursos son fundamentales?

Dos, ¿hasta dónde llega, entonces, dicha autonomía de la sociedad civil? Este segundo interrogante se plantea respecto tanto de intereses sector empresarial (que financian fundaciones y ONGs, para generar agenda de acuerdo a sus intereses), como del sector político, (que deja el anterior clientelismo para vincularse con la base, y configuran fundaciones y ONGs para tener sus bases de sustentación en relanzamientos y campañas).

No podemos avanzar en la respuesta a estos interrogantes sin un momento más descriptivo a partir de experiencias concretas. En la siguiente sección, tomaremos un caso como testigo, referido a la experiencia de una institución de la ciudad de Córdoba. De este modo, tendremos a mano datos más concretos para nuestra evaluación acerca de las posibilidades y mitos del movimiento social, en la tercera parte de este trabajo.

2. Relación de Movimientos Sociales Urbanos con una ONG de Desarrollo

Como ilustración para analizar el vínculo entre movimientos sociales Estado y ONGs, tomaremos la experiencia de SEHAS en Córdoba. Sobre todo en relación al desarrollo de la capacidad de participación, redes y movimientos sociales de los sectores excluidos. SEHAS inicia su trabajo en la segunda mitad de la década del '70, es decir durante la última dictadura militar y en una época de transición entre los movimientos sociales dirigidos a la recuperación del Estado de bienestar con paradigmas revolucionarios y dirigidos a la conquista del Estado, propios de la primera mitad de los '70, y la emergencia de los nuevos movimientos sociales propios de la década del '80.

En este contexto SEHAS inicia su trabajo con algunos conceptos o principios generales de trabajo que como tales se mantienen hasta el presente aunque con estrategias adecuadas a los cambios de contexto. Algunos de estos principios generales son los siguientes:

Búsqueda de la transformación social vía la incorporación activa y crítica de los sectores pobres y excluidos a la dinámica social.

En la concepción de SEHAS la participación va unida al concepto de poder y de control ciudadano, ya que se trata de modificar situaciones de inequidad en el acceso a derechos económicos, sociales y culturales y de generar espacios políticos donde tomen significado las opiniones y se hagan efectivas las propuestas de los sectores pobres.

En relación al trabajo de apoyo al desarrollo de los sectores más pobres, SEHAS considera que, dadas las urgencias por la sobrevivencia en que se desenvuelven, solo pueden desarrollar capacidades de participación en la medida que los procesos que viven vinculen estrechamente la participación social con el acceso a derechos primarios como son alimentación, salud, hábitat, etc.

Sin embargo es necesario en el trabajo con este sector, vincular la solución de necesidades con la reflexión para reforzar su visión de mediano y largo plazo en relación a su participación social, acumulación de poder y capacidad de transformación social.

Que los cambios políticos y sociales más globales se producen en un proceso dialéctico entre el individuo – familia – grupo, etc. con un contexto macrosocial, político y económico.

SEHAS se concibe primariamente como un actor social subsidiario a la capacidad de participación de los sectores pobres, y como actor social desarrolla su propia estrategia de acción política en relación a otros actores sociales, a través de su actuación como entidad de la Sociedad Civil en Redes, Foros y Asociaciones de ONGs y Movimientos más amplios.

a) El inicio del trabajo en el contexto de la dictadura ('73 – '86). SEHAS inicia sus actividades a mediados de los '70 en el contexto de fuerte represión a cualquier forma de organización popular, así como de avasallamiento de los derechos humanos que caracterizó a la última dictadura militar. Dentro de este difícil marco, SEHAS, según las concepciones expuestas, desarrolla en un primer momento entre 1975/76 y 1980 (momento de máxima represión), un trabajo de desarrollo de procesos organizativos en varias villas de emergencia de Córdoba y en Reconquista (Santa Fe), sin establecer contactos o vinculaciones entre ellas, dado el contexto de represión, pero apoyando el desarrollo de las organizaciones barriales como ámbito de ejercicio de participación, democracia interna y capacidad de formular y ejecutar propuestas.

En una segunda fase de esta etapa (1.980-1.983) y aún dentro del contexto de la dictadura, pero en un momento de debilitamiento del proceso represivo, SEHAS comienza a promover el interrelacionamiento de los grupos con los que trabaja, principalmente a través de actividades de capacitación y reflexión sobre la coyuntura y las posibilidades de acción. Hacia fines de este período, año 1.983, se comienza a configurar una primera red de grupos que luego constituirían el Encuentro de Comunidades Populares en Marcha, red de organizaciones que trabajan con apoyo de SEHAS. En el mismo período, otras ONGs de Córdoba inician también un trabajo tendiente a la constitución de redes con características similares al Encuentro de Comunidades Populares en Marcha.

Durante este período, por otro lado, SEHAS comienza un proceso de articulación con otras ONGs de promoción del desarrollo, hasta ese momento totalmente aisladas, y así en 1.979 es una de las instituciones fundadoras de la Red Nacional Encuentro de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo. En ese momento, las expectativas estaban puestas en ir creando lazos y consensos que

permitieran a las ONGs de desarrollo, cuando las difíciles circunstancias políticas lo permitieran, desenvolverse en el escenario político social aliado a los movimientos populares.

b) Proceso democrático y surgimiento de los nuevos movimientos sociales (1.983-1.986). Algunos elementos que caracterizan y marcan cambios en las estrategias de trabajo de SEHAS en este momento son los siguientes: desde un punto de vista cualitativo, en esta etapa desarrolla con más fuerza un enfoque de trabajo y la consiguiente metodología, para promover el desarrollo en simultáneo y en forma conjunta de numerosos grupos de villas y barrios carenciados, tendiendo a un desarrollo más intervencional entre los grupos que facilitara su posterior articulación en redes o movimientos sociales urbanos. Desde un punto de vista metodológico, esto significó lograr un mejor equilibrio entre los espacios de capacitación, reflexión y análisis conjunto de los grupos por sobre la asistencia técnica directa a cada grupo para su organización individual y su solución también individual de necesidades básicas.

Desde un punto de vista cuantitativo y de alcance territorial del trabajo, en esta etapa se producen dos cambios significativos: por un lado, el trabajo en la ciudad de Córdoba se multiplica pasando de apoyar a cuatro organizaciones de villas de emergencia a diez de villas y dos del sector de nueva pobreza urbana. Este desarrollo cuantitativo de la acción de SEHAS, unido a los cambios cualitativos señalados anteriormente, dan continuidad y fortalecen al incipiente Encuentro de Comunidades Populares en Marcha originado a fines de la etapa anterior.

Sin embargo, el cambio más significativo de este período es que, a partir de 1.982-83, SEHAS comienza a ser demandado para desarrollar programas de capacitación de dirigentes en Córdoba y en varias provincias argentinas, donde de diversos modos estaban comenzando a articularse redes de pobladores de barriadas pobres. Es así que, asociados con ONGs locales o con las mismas redes de base, SEHAS desarrolla actividades de capacitación, reflexión y análisis a través de ciclos de talleres en los principales centros urbanos de 5 provincias (estados) del país ¹, excepto Buenos Aires que sigue una dinámica propia con varias ONGs trabajando sobre el tema.

Así este trabajo evoluciona a encuentros interprovinciales y desemboca en 1.986 en la constitución del Movimiento Nacional Comunitario por el Hábitat Popular, constituido por cinco Redes Regionales.

Se trata del Primer Movimiento Social de Base de alcance nacional en la década de los '80, y como la mayoría de los movimientos sociales de esa década y la siguiente, se constituye en torno a reivindicaciones específicas relacionadas en este caso con la problemática del hábitat de los sectores pobres de los grandes centros urbanos del país.

Sus reivindicaciones y propuestas están entonces ligadas fundamentalmente al acceso a la propiedad de la tierra, los servicios básicos de infraestructura y vivienda y un fuerte cuestionamiento a la política nacional de vivienda.

Por otro lado, el movimiento, como es típico de la etapa de los '80 si bien está constituido en su inmensa mayoría por simpatizantes o militantes del Partido Justicialista, se autodefine como independiente de la política partidaria.

c) La Promoción y Apoyo al Movimiento Nacional Comunitario por el Hábitat Popular (1.986-1.992). En este período la atención y actividades del SEHAS junto a otras dos ONGs, están centradas en apoyar el desarrollo y consolidación del Movimiento Nacional citado. Un hecho significativo es que

en el año 1.987 (Año Internacional de los Sin Techo) por primera vez el gobierno nacional reconoce al movimiento invitándolo a participar como representación genuina de los pobladores en los diversos eventos que se organizan durante ese año. Esto da al movimiento una primera oportunidad de exponer públicamente “desde la base” sus concepciones, críticas y propuestas.

El mayor logro a ese nivel es la apertura de un espacio para discutir las operatorias de vivienda a llevar adelante con un crédito que el gobierno nacional (de la Unión Cívica Radical, año '87-88) gestiona con el Banco Mundial. De este modo, se logra (al menos en teoría) que el gobierno nacional acepte introducir como parte de dicho crédito operatorias alternativas de vivienda social (lotes y servicios, vivienda progresiva, subsidio, etc.) para que el mismo se adecue a las necesidades y posibilidades de los sectores más pobres.

Esta acción de lobby ante el gobierno nacional y en contra de los intereses de las cámaras empresarias de la construcción, es un esfuerzo conjunto entre el movimiento y la Red Nacional Encuentro de Entidades No Gubernamentales de Desarrollo, en ese momento presidida por SEHAS. Consideramos importante este hecho, porque es la primera vez que, en la práctica, el gobierno nacional acepta modificaciones a la cuestionada política nacional de vivienda, hecho que en la década siguiente abriría los espacios necesarios para la modificación de la ley del Fondo Nacional de la Vivienda con un sentido progresista.

En este sentido, es importante señalar también el caso de la Provincia de Mendoza, quien tempranamente (antes de las modificaciones de la Ley Nacional FONAVI) realiza importantes cambios en su política de vivienda, destinando altos porcentajes de inversión a políticas alternativas, participativas y adaptadas a las necesidades de los sectores más pobres. A este proceso está íntimamente vinculada la Regional Mendoza del Movimiento (ASEVIS).

Sin embargo todo el proceso del movimiento a nivel nacional comienza a debilitarse a partir de la consolidación del nuevo gobierno (1.989) del Partido Justicialista, que refuerza notoriamente la política neoliberal iniciada en la década del '70 bajo el gobierno militar.

Ya para los años '91-92, el nuevo gobierno ha desplegado la mayoría de las estrategias del sistema, entre ellas las políticas sociales focalizadas y nominalmente participativas, en consonancia con la prédica de los organismos multilaterales, mientras ya comienzan a caer las políticas sociales universales, propias de las concepciones del Estado de bienestar.

En esos años, el nuevo gobierno, a través de su Ministerio de Desarrollo Social, reconoce el potencial del movimiento como instrumento político e inicia un rápido proceso de cooptación del mismo vía el ofrecimiento a sus dirigentes de integrarse al gobierno nacional para intervenir en el diseño, planificación y ejecución de políticas sociales, especialmente en el campo de la capacitación. Este momento, encuentra al movimiento con varias debilidades, entre las que podemos señalar: el sentido de pertenencia o militancia de la mayoría de la base social y su dirigencia a lo que podríamos llamar la “tradición” del Movimiento Nacional Justicialista; la percepción de algunos dirigentes y las bases del movimiento en relación a si esta inclusión de sus dirigentes no sería capaz de mejorar sustantivamente algunas políticas sociales; la ambición política y económica de parte de la dirigencia.

Aquí las debilidades propias (ya citadas) del movimiento, así como los intereses espurios del gobierno, impidieron en ese momento una inserción clara y con los necesarios márgenes de autonomía para vincular en forma legítima un movimiento social a la estructura política y de gobierno.

Esta embestida directa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación manifestada en términos de que “o entran a formar parte del gobierno o son oposición”, termina por fragmentar al movimiento ya que la dirigencia de las distintas regionales hace diferentes opciones, integrándose algunas al gobierno nacional y manteniendo otras su autonomía.

El correlato de esta historia es que las regionales del movimiento cuyos dirigentes se integraron al gobierno se desarticulaban en corto tiempo, a pesar (o tal vez a causa) de haber recibido fuertes financiamientos estatales. A su vez, las regionales cuyos dirigentes no entraron a formar parte del gobierno continuaron y aún mantienen niveles organizativos con capacidad de demanda, propuesta y negociación.

d) Las acciones a Nivel Nacional y el Proceso de la Unión de Organizaciones de Base (UOBDS) en Córdoba 1.992 – 2.001. En este período, SEHAS continúa apoyando a las regionales del movimiento que no se han desarticulado, especialmente a la regional Mendoza, quien logra importantes espacios de concertación de políticas habitacionales con el gobierno de la Provincia. Al comienzo de este período, el SEHAS, a través de la Red Encuentro de ONGs de Argentina (que en el período anterior se ha fortalecido) tiene, en forma conjunta con varias ONGs de todo el país, una incidencia directa en la modificación de la ley del Fondo Nacional de la Vivienda, abriendo por primera vez el mismo a la posibilidad de financiar una serie de operatorias no tradicionales¹ de vivienda, como son: regularización dominial de tierras, compra y urbanización de las mismas, provisión o completamiento de infraestructura, vivienda progresiva, etc. Estas modificaciones se aplican en algunas provincias y conllevan un más equitativo uso de los recursos estatales para vivienda social.

A comienzos de 1.992, SEHAS organiza en Córdoba un Seminario-Taller sobre “El trabajo urbano en Córdoba”, al que asisten las 4 ONGs de Córdoba que trabajan en ese momento en la ciudad apoyando procesos organizativos y de capacitación vinculados al hábitat, así como ONGs de otras provincias y países limítrofes. Una conclusión importante de este Seminario (aportado especialmente por las ONGs no pertenecientes a Córdoba) es la crítica a la existencia en Córdoba de cuatro redes distintas de organizaciones de base, cada una vinculada a una ONG, que no se comunican ni integran en función de un movimiento social significativo en la ciudad.

Si bien estas discusiones no se continúan entre las cuatro ONGs, a mediados de 1.992 dos de ellas (SERVIPROH y Mutual Mugica) toman la iniciativa de convocar a las cuatro redes de base a un taller de tres días, e invitan a las otras 2 ONGs a participar del mismo, bajo el lema “Romper el aislamiento”. En este taller, al que asisten alrededor de cincuenta organizaciones de las cuatro redes, se realiza un análisis de la problemática del sector (según estudios del Área de Investigación de SEHAS) y un análisis de las políticas sociales en Córdoba (SERVIPROH) y movimientos sociales (FLACSO).

Las deliberaciones de las organizaciones en el taller llevan a que al final del mismo los dirigentes de base decidan la constitución de un Movimiento por confluencia de intereses y visiones de las cuatro redes preexistentes. También allí se le da nombre al movimiento, Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS), se elige una mesa ejecutiva (compuesta por representantes de las cuatro redes) y se define una forma básica de funcionamiento con plenarios de los representantes de todos los grupos que la integran en forma semanal.

Se hace presente el Ministro de Desarrollo Social de la Provincia, quien allí toma conocimiento de la constitución de la UOBDS y acepta iniciar un diálogo con la misma en los meses subsiguientes.

Esto da origen a la Constitución y Funcionamiento de una Mesa de Concertación de Políticas Sociales de la que participa la UOBDS, las 4 ONGs que históricamente apoyaron los procesos organizativos, el Gobierno Provincial y Municipal.

Es así que, entre fines de 1.992 y 1.995 el Movimiento de la UOBDS con un fuerte apoyo de las 4 ONGs, realiza un desarrollo y estructuración interna, signado por el mantenimiento del nivel de participación de las bases a través de plenarios semanales, por otro lado duplica el número de organizaciones adheridas pasando de las 55 iniciales a 110.

Por otro lado, en este período (fines de 1.992) se inicia el funcionamiento de la Mesa de Concertación citada que, a nuestro criterio constituye un buen modelo de participación conjunta de un movimiento social de base y ONGs en el diseño, ejecución y evaluación de políticas sociales para el sector a través de la definición de la asignación del presupuesto para el mismo. La mesa se constituye a fines de 1.992 por un acta acuerdo entre los actores intervinientes, el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, la Municipalidad de Córdoba, la UOBDS y las cuatro ONGs de apoyo.

Aquí es importante remarcar el papel decisivo que jugó en el establecimiento de la Mesa de Concertación y en el fortalecimiento progresivo de la UOBDS, la actitud de apertura y visión política principalmente del gobierno Provincial, quien fue capaz de visualizar un nuevo modo de hacer política social en forma participativa. A su vez, ese gobierno pudo impulsar esta experiencia en razón de contar con un presupuesto aproximadamente acorde con las posibles demandas de la UOBDS y la capacidad de ejecución de los grupos de base y las ONGs.

Por otro lado, toda la experiencia fue favorecida por un “ambiente” donde la temática de la participación de la sociedad civil en políticas sociales, en sus diversas acepciones, era un tema propiciado por organismos nacionales e internacionales tanto en el campo académico cuanto en los organismos multilaterales de financiamiento.

El mecanismo de funcionamiento que se desarrolla entre 1.992 y 1.995 tiene las siguientes características: el gobierno Provincial pone a disposición de la mesa un presupuesto anual de libre disponibilidad¹. La UOBDS, en consulta con el plenario de sus bases, fija las prioridades de inversión (hábitat, salud, nutrición, etc.). Con apoyo de las cuatro ONGs diseña programas para cada uno de los temas y los negocia con el gobierno, en la mesa.

Aprobados los programas y con criterios de selección y prioridad establecidos en plenario de la UOBDS, la misma selecciona proyectos elaborados por las organizaciones de base que la integran (con apoyo técnico de alguna de las 4 ONGs), y los presenta al gobierno para su financiamiento. El gobierno evalúa su factibilidad técnica, aprueba los proyectos y entrega los recursos a las organizaciones de base para su ejecución con asistencia técnica de una ONG.

El ciclo se cierra con una evaluación de los proyectos ejecutados por parte del gobierno, la UOBDS y las ONGs. Durante este período de aproximadamente tres años (fines de 1.992 a mediados de 1.995), se ejecutan alrededor de 260 proyectos en el campo del hábitat, nutrición infantil, salud, etc., por un valor aproximado de 12 millones de pesos equivalentes a dólares en ese momento y con beneficio para alrededor de 50 organizaciones miembros de la UOBDS.

Durante este período, la UOBDS mantuvo altos niveles de participación interna y logró desarrollar (aparte de la dinámica mencionada) espacios de trabajo relacionados con legislación y comunicación

con la opinión pública. Es así que, en este período la UOBDS logra que la mesa se institucionalice por un decreto del Poder Ejecutivo Provincial, y que se incluya en el presupuesto del gobierno provincial, partidas presupuestarias específicas para la Mesa.

A nivel de Opinión Pública, la UOBDS logra un alto nivel de reconocimiento como legítima representación de los sectores más pobres y marginados y es consultada frecuentemente en relación a la temática de pobreza y políticas sociales por los medios de comunicación así como por las universidades y otras instituciones importantes a nivel local y nacional.

En 1.995 se produce la renuncia anticipada del gobierno provincial y asume el candidato electo en medio de una crisis económica importante de las finanzas provinciales. El nuevo gobierno realiza un importante ajuste fiscal y, por otro lado, no comparte las políticas participativas del gobierno anterior (aunque pertenece al mismo partido, la UCR). Dentro de este contexto, cierra la mesa de concertación y, ante las manifestaciones públicas de la UOBDS y las ONGs, comienza una campaña de desprestigio de las mismas, vía los medios de comunicación masiva.

Así, entre mediados de 1.995 y fines de 1.996, la UOBDS lleva adelante un plan de lucha para rescatar el espacio de concertación vía medios de comunicación, manifestaciones públicas que van en aumento hasta que, a mediados de 1.996, decide una medida drástica de corte de las rutas de acceso a la ciudad. Esto es fuertemente reprimido por el gobierno, y la UOBDS y las ONGs se refugian en la Iglesia Catedral de la ciudad, logrando, con la mediación de la Iglesia Católica, que el gobierno convoque a una “mesa de concertación ampliada”, es decir, una mesa a la que convoca a múltiples actores para discutir sobre políticas sociales, de carácter no vinculante ni resolutive. Este espacio realiza algunas reuniones y luego se disuelve por falta de interés de los actores frente a la inoperancia del mismo.

A pesar de esto, durante los años de lucha ('95 y '96) la UOBDS y las ONGs han establecido relaciones con el gobierno nacional y, hacia fines de 1.996, éste ofrece al gobierno de la provincia un subsidio para cofinanciar, con la misma y el gobierno municipal, programas de vivienda concertadas con la UOBDS y las ONGs. Es así que, entre mediados de 1.997 y fines de 1.999 se ejecutan proyectos habitacionales por un monto de 5 millones de pesos iguales a dólares en ese momento, en forma consensuada con la UOBDS, aunque con modalidades y operatorias impuestas por el gobierno provincial y que concentraban altos recursos en pocos grupos. Esto contribuye a acentuar tensiones al interior de la UOBDS.

A fines de 1.999, asume un nuevo gobierno provincial integrado por una alianza del Partido Justicialista con sectores conservadores¹. Desde su asunción, el nuevo gobierno establece una clara estrategia de desconocimiento y debilitamiento del movimiento de la UOBDS y de la relación de ésta con las ONGs, para lo cual no reabre el espacio de la concertación pero mantiene un diálogo con la dirigencia de la UOBDS, sin presencia de las ONGs, por lo cual sólo llega a los grupos la información que estos dirigentes le transmiten. Se promueve a la dirigencia de la UOBDS a una ruptura con las ONGs, mientras a las mismas se las convoca por separado para ejecutar programas generalmente no vinculados a la UOBDS y que no llegan a concretarse. Finalmente, como parte de la estrategia de instrumentalización, el gobierno tanto provincial como municipal contrató a técnicos de las ONGs y a dirigentes de primera o segunda línea de la UOBDS. Sin embargo, el gobierno en acuerdos no claros (ni fundados) con los dirigentes de la UOBDS se compromete a la ejecución de algunos proyectos que benefician a grupos de la UOBDS, aunque la mayoría de los recursos estatales se canalizan por otras vías y según lógicas de emergencias o conveniencias políticas.

Toda esta estrategia de fragmentación e instrumentalización, ha puesto en crisis varios de los elementos más importantes que caracterizaron a la UOBDS: su coherencia interna (llevando a una fragmentación del movimiento, ya que una parte de los grupos que la constituían se ha escindido del tronco principal, dando inicio a una nueva red de organizaciones); debilitamiento cuantitativo de sus bases sociales (disminución significativa de las organizaciones militantes, por la poca claridad de objetivos, estrategias y de resultados en la gestión reivindicativa ante el gobierno); deterioro de la imagen pública de la UOBDS frente a la sociedad local, debido a su alineamiento con la actual gestión provincial y municipal, lo que la invalida como una voz independiente del sector que representa.

e) La crisis de finales del 2.001 – 2.002 y la irrupción de nuevos actores sociales. Como se señaló, la crisis del modelo neoliberal, con el aumento abrupto de la pobreza y el desempleo y la crisis política institucional a fines del 2.001, tiene varias consecuencias en relación a los movimientos sociales en Córdoba. Por un lado, la UOBDS, luego de la escisión de un grupo que nuclea a organizaciones con políticas de mayor autonomía con respecto al gobierno, las cuales integran un nuevo Movimiento llamado Movimiento de Organizaciones de Base (MOB), profundiza su proceso de fragmentación interna en por lo menos tres grupos, uno que entra en un proceso de franca instrumentalización por parte del gobierno provincial, otro sector relacionado al gobierno municipal y un tercero muy minoritario que intenta mantenerse al margen de las políticas partidarias.

Sin embargo, lo más importante del período es la emergencia de numerosos movimientos sociales de distinto origen y significación. Por un lado, cobra nueva relevancia la acción de varios sindicatos, principalmente de empleados públicos que se oponen a la privatización de empresas y servicios públicos tanto a nivel provincial como municipal. Por otro lado, surgen varios movimientos de los sectores medios de la sociedad que ven confiscados sus ahorros por la crisis financiera y bancaria y que luego se agrava por la salida del régimen de convertibilidad.

Otros movimientos importantes están vinculados a los reclamos de prestadores y beneficiarios del sector público en los campos educativo y de la salud, que entra en una situación insostenible de desfinanciamiento. También adquieren nueva fuerza los movimientos de desocupados que reclaman por trabajo y acceso a los planes (al menos teóricamente) de características universales de subsidios familiares para la subsistencia. Finalmente las ONGs de desarrollo constituyen un foro de debate y expresión pública ante la crisis.

Frente a esta movilización generada en la sociedad, se plantean algunas dudas e interrogantes. Ante el debilitamiento e instrumentalización explicado de la UOBDS y dentro de este amplio panorama de movilización pública, la misma ha perdido el significado social general que tuvo en su momento y además es muy dudosa la continuidad de su representación de los intereses de los sectores más pobres y marginados hacia el futuro.

La inédita movilización social que se viene dando desde fines del 2.001 (hoy concierta tendencia a decaer) está totalmente atomizada y diversificada en sus agendas, objetivos, estrategias, etc., y seguramente llevará bastante tiempo ir decantando espacios de confluencia que puedan traducirse en agendas comunes y pasar al diseño de un proyecto común capaz de confluir hacia lo político con poder transformador. Algún primer indicio es la agregación de varios de estos movimientos en el Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAPO)¹, quien convocó en el año 2.001 a una consulta popular para la implementación de un Seguro de Empleo y Formación para Jefes de Hogar Desocupados, consulta en la que participan activamente las ONGs de Desarrollo.

A su vez, en este momento en Córdoba se está consolidando una coordinación multisectorial que agrupa al FRENAPO, otras Organizaciones Sindicales, ONGs, etc., y que ha logrado acuerdos suficientes como para iniciar una acción de carácter claramente político como la recolección de firmas para lograr el plebiscito que permita la remoción del actual Intendente Municipal.

3. Mitos y realidades del movimiento social urbano en Argentina - Desafíos

Una vez relevado el contexto general de las nuevas formas de participación, y visto el caso puntual de una ONG de desarrollo en la configuración auge y decadencia de movimientos sociales urbanos, veamos algunas enseñanzas acerca de los mitos y realidades del movimiento social urbano en Argentina. Le damos aquí a “mito” el sentido de lo encubridor, lo que no es verdadero. De allí la necesidad de “desmitificar” lo que pueden ser elementos nodales de una ideología con pretensiones hegemónicas.

a) El mito de “una única globalización posible”, considerando la actual como natural y determinada, y a la cual solo cabría adaptarse. Una globalización vinculada a la sociedad de la información y el conocimiento, y como “aldea global”. En esta perspectiva dominante en los ‘90, se evidencia la existencia no sólo de elementos ideológicos, sino de una globalización asimétrica que concentra, fragmenta y excluye, en un proceso que actúa a favor de los bancos, de las grandes empresas globales, de los organismos multilaterales y determinados países centrales. En relación a ello –y ahora como realidad–, comienza a surgir, como dijimos, un movimiento social global que no aporta solo críticas, sino también propuestas acerca de los perfiles de otra globalización posible: la configuración de un “Comercio Justo” en lugar del neoproteccionismo de los países centrales; la ‘Tasa Tobin’ frente a la especulación financiera que genera crisis recurrentes de países emergentes y recesión mundial; ‘Nuevos Contratos’ para la defensa de bienes públicos globales (agua, medicamentos); así como otra institucionalización democrática y con responsabilidad para los organismos multilaterales, etc.

b) El mito de lo local y lo descentralizado como el espacio emancipatorio democrático por excelencia. La idea de que desde lo local y mediante un proyecto era posible integrarse al mundo (“ciudades con proyecto”–Castell, Borja). Es decir, cuestionar lo nacional para vincularse a lo global. Sin embargo, la experiencia mostró que por mucho esfuerzo de desarrollo local que se hiciera y de sinergias desplegadas del tipo público-privado, si hay un marco de economía nacional que no crece, que fuga capitales, que concentra, recorta capacidades estatales y transnacionaliza decisiones, lo local sufre ineludiblemente las consecuencias. Así, esta perspectiva del desarrollo local y de la descentralización como panaceas, termina apareciendo como extrapolación de teorías de sociedades desarrolladas y siendo funcional a la extrema fragmentación de la problemática del desarrollo y del rol del Estado. De allí que los esfuerzos para promover el desarrollo local, reconozcan la necesidad de mediaciones y la significación que tiene lo nacional (promover una estrategia nacional de desarrollo con parámetros distintos de los ortodoxos), así como la vital importancia de la integración regional (en nuestro caso la reconstrucción del Mercosur). La necesidad, por tanto, para las ONGs de desarrollo, de contar con una visión política no sólo de lo local y sus movimientos, sino articulada a la escena nacional, regional y global.

c) El Mito del “tercer sector sin fines de lucro” y del capital social como ejes centrales de la reducción de la pobreza. Se trata de la articulación de diversos conceptos, en una suerte de desplazamiento semántico que termina configurando una densa línea ideológica. El punto de partida es considerar a la sociedad civil y el Estado como antagonicos u opuestos. Esta visión dicotómica (sociedad civil = todo bueno; Estado = todo malo) se suma a la apresurada identificación entre sociedad civil y

organizaciones sin fines de lucro (todo lo demás no existe), y a esa construcción se le asigna la función básica de controlar el poder, como si éste estuviera básicamente en el Estado nacional y representantes parlamentarios. Al respecto, es iluminadora la reflexión de Fabio Comparato: “En lo que toca al sistema institucional a ser creado para la concretización de estos valores, este tendrá como presupuesto lógico la superación de la dicotomía entre Estado y sociedad civil, sobre la cual se fundó la alianza histórica del capitalismo con el Estado liberal. En esa concepción dicotómica, el pueblo es reducido a una masa de individuos, cada cual dividido en sí mismo en la doble posición del hombre, o sea, componente de la sociedad civil, y de ciudadano, o sea miembro de la sociedad política. Ambas funciones son puramente pasivas: el individuo es tan impotente ante el poder económico en la sociedad civil, como lo es el ciudadano para ejercer la cuota individual de la soberanía popular que teóricamente le cabe”.¹

Se trata de una perspectiva que propone “alianzas” de las OSC con empresas (responsabilidad social de las empresas) y con organismos multilaterales de financiamiento de políticas sociales (aprobación de presupuestos del BM con OSC, que aparecen como el lado bueno de la película –la mano izquierda del Estado, diría Bourdieu). Pero se puede demostrar que la solidaridad neofilatropía y la ayuda focalizada por sí solas no pueden solucionar el problema de la pobreza, sino apenas contener y asistir (y ya ni eso). Realmente, pensar que la mera apelación a la responsabilidad social de las empresas, sumada al control del gasto público, sería suficiente para modificar la dramática situación de un enorme porcentaje de la población, es un “mito” en el peor sentido de la palabra. La idea de una sociedad civil más compleja, heterogénea, donde las acciones de *advocacy* o el tercer sector constituyen sólo una parte de la sociedad civil (si bien con una gran capacidad de representar las demandas y aspiraciones del conjunto de la sociedad civil y contribuir a generar sentido común), parece más cercano a la realidad.

d) El Mito, de la política y del poder como algo negativo. Si bien en la etapa del terrorismo de Estado podíamos referenciar a la relación ONGs con aquél, con una percepción muy negativa, y más tarde, en la etapa democrática, podamos criticar la acción del Estado su sesgo clientelar que obstaculiza el trabajo de organización de base, ello no significa reivindicar la sociedad civil de un modo excluyente del Estado y lo político, sino también recuperar la política en un sentido amplio. En este sentido, no toda movilización y protesta, por ser de la sociedad civil contra el gobierno, es por sí misma buena, positiva o transformadora. También puede ubicarse en el eje de la reproducción sistémica, o defendiendo intereses sectoriales en contradicción con el general.

Esto desafía otro mito vigente: que todo lo gubernamental estatal o político es malo por definición, y que todo lo societal, sea de *advocacy* o de protesta es bueno por naturaleza. El mito consiste en hacer pasar la demonización del poder político como una orientación progresista o transformadora. Porque para incluir, se requiere también construir poder. La política no debe ser sólo concebida en términos partidarios competitivos, sino como nuevas formas universales surgentes de la sociedad civil (movimientos, ONGs, organizaciones de base), como espacio público de construcción del bien común, capacidad de incluir, de generar futuro para la sociedad. En realidad, el ataque a la política y al Estado, así como a las organizaciones sociales del trabajo, es el leit motiv del modelo neoliberal (Petrella, 1997). La idea de que todo el poder político, clase dirigente, funcionarios, gremios, es igual a mafias, corrupción, corporaciones, incompetencia y gasto indebido, es sesgado y funcional a que lo único que quede en pie sea el mercado, los organismos multilaterales y el poder económico y mediático concentrado.

e) Mitos y realidades en relación a los movimientos sociales en el ámbito de las ONGs:

Las ONGs de desarrollo vinculadas con los sectores más pobres y excluidos de la sociedad consideran que estos sectores tienen aportes diferenciales para sumar al proceso de transformación social, como son entre otros la solidaridad, estrategias de sobrevivencia, persistencia de los valores de nacionalidad y de justicia, diferentes pautas culturales, etc. Además, no podemos dejar de señalar la experiencia positiva que significa para las personas que participan de estos movimientos, ya que aumenta su autoestima, se conectan con el mundo y empiezan a pensar que hay salidas dignas, enseña la alegría y la fuerza del hacer juntos, posiciona a sus integrantes en una actitud activa, logra que sean escuchados y participen en algunos espacios, que accedan a algunas soluciones materiales, aporten a otros movimientos y ejerciten prácticas menos individualistas. También permite visualizar el poder político como algo que es parte del mismo pueblo, aunque diferenciado en sus funciones.

i) Junto a esta apreciación positiva, aparece como un “mito” la fuerte expectativa sobre el impacto transformador social y político de las acciones de ONGs y de los movimientos sociales de este sector en la sociedad. Hay razones que hacen pensar que el alcance transformador de estos sectores es limitado, como vimos en los casos anteriormente citados. Estas limitaciones surgen de características originadas por su situación de ser Movimientos de los sectores más excluidos de la sociedad, urgidos por la subsistencia, por necesidades que implican deterioros graves y dolor, lo cual dificulta la elaboración de estrategias a más largo plazo y la constitución de polos de poder, teniendo en cuenta que esta construcción de poder es lenta e incierta frente a la urgencia de las necesidades a satisfacer. Por lo tanto, presentan una ambivalencia: entre elevar el nivel de conciencia tendiendo a cambiar la estructura de poder, objetivo difícil de lograr en el corto plazo, y del otro lado la participación en ese mismo poder para acceder a reivindicaciones urgentes y concretas. Ambivalencia respecto a hacia dónde encauzar las energías del movimiento: si a cambiar el sistema o a acceder a beneficios de ese sistema. La misma ambivalencia, aunque con mayor nivel de conciencia, se da en las ONGs de desarrollo, quienes hacen opciones constantes entre un ideario de cambio estructural y la necesidad de mantener una continuidad institucional en el mismo sistema que deseamos modificar. Esta ambivalencia torna a los movimientos frágiles, pasibles de ser instrumentalizados y/o cooptados por parte de organismos del Estado, partidos políticos u otros agentes asistenciales.

Otro aspecto a considerar es que, hasta mediados de los noventa, estos sectores de extrema pobreza eran minoritarios en la Argentina, lo cual los debilitaba desde un punto de vista cuantitativo. Desde fines de los '90 y principios del 2.000 hasta la fecha, la pobreza ha crecido, llegando a afectar más del 50 % de la población. A pesar de ello, la fragmentación social y las reservas de los nuevos pobres a integrarse e identificarse con los pobres estructurales quita fuerza a las acciones de estos movimientos.

ii) Un segundo mito presente en las ONGs de Desarrollo que apoyan y acompañan movimientos sociales tiene que ver con la consideración de estos movimientos como permanentes y en un proceso de consolidación y expansión constante. Esta creencia no considera que la evolución de cada uno de ellos no es predecible; para su consolidación necesitan logros en sus luchas, ya sea en acceso a bienes, a espacios de participación o el ejercicio de prácticas reivindicativas, ya que la continuidad en el tiempo, que implica esfuerzo personal, vincular, organizativo, y de análisis y reflexión sobre el contexto y las coyunturas, los desgasta. Además, como movimientos están sujetos a la influencia de la lógica de acumulación de poder del sistema en el cual surgen, ya sea en apoyo o en oposición, ya que guardan en su interior esquemas y formas de mirar y funcionar propios del mismo sistema. Por lo cual necesitan incorporar y desarrollar nuevas lógicas acordes a sus fines, valores e ideología, y esto es sin lugar a dudas un proceso complejo. Pero también en la vida, continuidad, expansión o retroceso, de estos movimientos, inciden fuertemente las variables del contexto en que se desenvuelven y al que los

movimientos de este sector son especialmente vulnerables, como se vio en los puntos anteriores y en los casos expuestos.

iii) Un tercer mito es la creencia en que el accionar de las ONGs de desarrollo en lo micro por sí solo produce transformaciones en lo macro y el supuesto potencial para el desarrollo de organizaciones populares y movimientos sociales de las políticas focalizadas y participativas. La experiencia de algunas ONGs de desarrollo en la década del '90, en la implementación de estas políticas, aplicadas como parte del modelo neoliberal, muestra la contradicción entre la búsqueda de la organización popular y la participación para una mejora en términos de equidad y transformación social (para la que se suponía que estas políticas tenían algún potencial) y el sistema general dentro del que fueron aplicadas, totalmente regresivo en términos de equidad. Esta contradicción quitó a las organizaciones y movimientos que se generaron a través de estas políticas la posibilidad de una visión crítica más amplia del sistema vigente, así como capacidades de reivindicación de orden más general en relación al sistema mismo y sus implicancias.

f) Algunos desafíos para las ONGs de Desarrollo en el escenario actual

En este momento en que, por un lado, han emergido numerosos movimientos de diversos niveles sociales, y por otro lado se ha agudizado la crisis económica, política e institucional. ¿Qué sentido tiene para las ONGs de desarrollo continuar el apoyo a la organización y constitución de movimientos sociales de los sectores más pobres y excluidos?

Debemos dar una respuesta positiva a la pregunta anterior, dado que una movilización social como la que vivimos debe contar en su espectro de movimientos, a los que expresen las necesidades y aspiraciones de este sector con todas sus particulares necesidades, aspiraciones y esfuerzos por lograr el acceso a la ciudadanía, entendida como vigencia plena de derechos económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, aquí se plantean en el escenario actual varios desafíos:

¿Cómo ayudar a desarrollar y consolidar movimientos sociales de estos sectores extremadamente vulnerables desde el punto de vista de la subsistencia, a fin de que vayan adoptando una visión crítica global del sistema y una capacidad de propuesta?

¿Cómo apoyar en el contexto actual a estos movimientos para que se conciben a sí mismos no sólo como expresiones del sector, sino que adopten una clara estrategia de articulación con otros movimientos tendientes primero a agendas comunes (a pesar de las diferencias), y luego con capacidad de contribuir a articular un proyecto nacional que necesariamente se vincule al poder y a la política?

En general los grupos más marginados suelen ser reacios a hacer alianzas con otros sectores, ya que su experiencia de relacionamiento con otros significó por lo general pérdida de identidad, de autovaloración o reconocimiento, lo cual les genera temor a ser usados y por lo tanto los deja solos. ¿Cómo lograr que estos sectores logren una valoración correcta de sus fuerzas y posibilidades y no salten mágicamente a creer que lo pueden todo?

Un tercer desafío para las ONGs de desarrollo pasaría por sensibilizar a los movimientos sociales de otros sectores en orden a que puedan comprender las particularidades, potenciales y dificultades de este sector, facilitando los procesos de integración tendientes a lo político.

Otro desafío para las ONGs de desarrollo, es consolidar el propio movimiento, hoy poco visible y estructurado en la Argentina. Al hablar de consolidación, nos referimos aquí a profundizar la capacidad de propuesta en torno a una agenda y un proyecto de desarrollo nacional; al desarrollo de su visibilidad pública; a la mejora de su capacidad de articulación y confluencia con otros movimientos sociales emergentes, con sentido crítico del sistema y propuestas transformadoras.

Los dos primeros desafíos podrían superarse mediante una readecuación clara de las estrategias y metodologías de trabajo con los sectores pobres, desarrollando nuevos puntos de equilibrio entre el apoyo para el acceso a derecho económicos y de subsistencia, con el apoyo para el desarrollo de capacidades de análisis crítico del sistema, de formulación de propuestas y de asociatividad entre sí y con otros movimientos sociales. Los dos segundos desafíos, en el caso general de la ONGs, requerirían un trabajo más fuerte sobre sus propias características en torno a los desafíos citados, lo cual implica readecuaciones profundas en relación a nuevas capacidades de análisis político, social y económico de coyuntura y de largo plazo, de comunicación social y de acción política.

Esa visión requiere contar con una perspectiva de la transición y, a la vez, necesita ser articulada con el mediano plazo. Una perspectiva de coyuntura no solo temática, referida a tal o cual reivindicación, sino que integre lo que está en juego en la relación de fuerzas principales a nivel nacional, regional y global, y pueda visualizar cuáles orientaciones contribuyen más a la inclusión y construcción de futuro y cuáles no. En este sentido, luego de más de dos décadas de un crecimiento rentístico con exclusión, lograr una visión de una estrategia de desarrollo integradora de los planos económico, político y social a nivel macro parecería ser clave para ONGs que hicieron de este concepto el punto de referencia principal para su constitución e identidad.

Bibliografía

- Auyero, Javier; "Fuego y barricadas". Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática", Rev. Nueva Sociedad, N°179, Mayo-Jun, 2002.
- Barber, Benjamin, Un lugar para todos. Como fortalecer la democracia y la sociedad civil, Paidós, Buenos Aires, 2001.
- Borón, Atilio, El Bhuo de Minerva, CLACSO, Buenos Aires, 2001
- Buthet, Carlos; "Políticas Sociales Concertadas en la Ciudad de Córdoba, 1992-1999", Documento del Sehas
- Coraggio, José Luís; "Pobreza, economía y Trabajo Social", en Nuevos Escenarios y práctica profesional. Una crítica desde el Trabajo Social, varios autores, Ed. Espacio, Buenos Aires, 2002
- De Piero, Sergio, "Organizaciones de la sociedad civil en la Argentina: Paradigmas y prácticas políticas", FLACSO (Tesis de Maestría), Buenos Aires, 2002-09-03
- García Delgado, Daniel, Estado Nación y Globalización, Ariel, Buenos Aires, 1998
- Garretón, Manuel Antonio "La transformación de la acción colectiva en América Latina, Revista de la Cepal, núm. 76, Abril del 2002.
- Giarraca, Norma, La protesta en la Argentina, Alianza, Buenos Aires, 2001.
- Novaro, Marcos, El derrumbe político. En el ocaso de la convertibilidad. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2002-09-04
- Olson, Marcus, The Logic of Collective Action, Harvard University Press, Cambridge, 1965
- Putnam, Robert: Making Democracy Work, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1994
- SEHAS, "La Mesa de Concertación Social de la Ciudad de Córdoba", Artículo 15. Córdoba, Octubre, de 1995
- SEHAS, "Pobreza Urbana y Políticas Sociales en la Ciudad del 2000", Artículo "La Participación; una utopía, un desafío, un compromiso"; Baima de Borri, Marta. Córdoba, julio 1999
- Sevares, Julio, Porque cayó la Argentina. Imposición, crisis y reciclaje del orden neoliberal, Grupo editorial Norma, Buenos Aires, 2002-09-04
- Seoane, José, y Tadei, Emilio (comp.) Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre. CLACSO, Buenos Aires, 2001.
- Thompson, Andrés, Publico y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina, Lozada Universidad, Buenos Aires, 1995
- Touraine, Alain; "Comunicación política y crisis de representatividad", en Ferry, Jean Marc, D. Wolton, et. al., El nuevo espacio público, Barcelona, Gedisa, 1995.

DESARROLLO LOCAL, PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN DE INTERESES: ALGUNAS REFLEXIONES DESDE EL CASO PERUANO

Eduardo Ballon – Mariana Llona
Programa Urbano
DESCO

Presentación



Dentro de las múltiples transformaciones producidas en el siglo XX, una de las más significativas que se ha afirmado en el proceso de globalización y cambios más amplios que vive el mundo hoy, es sin ninguna duda la referida a las características y a los contenidos de la propia acción social. Con el triunfo de la oleada neoliberal en las dos décadas pasadas, el Estado se privatizó y se desentendió de muchas de las funciones que cumplió antes. El mercado se propuso como el ordenador social básico, se reordenaron los bloques internacionales a partir del comercio y se universalizaron nuevos discursos sustentados en la competitividad y la eficiencia, mientras que los actores sociales históricos se desdibujaron y cambiaron aceleradamente.

La sociedad civil, en este contexto que no es totalmente nuevo, no ha estado al margen de las profundas transformaciones vividas por el mundo, el continente y el país, y se convirtió en parte de los nuevos discursos, las más de las veces en una lógica instrumental y de subsidiariedad a las políticas económicas y a las necesidades que demanda la nueva gobernabilidad que se busca.

Dentro de las transformaciones sufridas por ella, una de las más importantes es la que se ha experimentado en la representación de los intereses sociales: el paso de sociedades estructuradas alrededor de sectores productivos claramente definidos, al de sociedades organizadas por procesos económicos significativamente diluidos. El tránsito de la representación de intereses sociales a partir de ejes organizativos marcadamente clasistas y corporativos, a formas de representación menos claras y de dimensión crecientemente microsociales. En este proceso, cambiaron también, por tanto, las lógicas de confrontación y convergencia: el género, las relaciones con la naturaleza y el medio ambiente, la diversidad étnica y cultural, los variados estilos de vida, los valores religiosos, el barrio y el territorio, aparecieron con fuerza en la vida pública y con ello pasaron a reorganizar a la sociedad civil.

Asistimos en el actual contexto general a un doble proceso. De un lado y como parte de las dinámicas que alienta la globalización estamos presenciando el surgimiento de una nueva trama social transnacional en la que se encuentran dinámicas domésticas e internacionales alrededor de temas y reivindicaciones globales que son parte de la configuración de un nuevo orden que aparece. El caso Pinochet, la acción de organizaciones como Amnesty International y Greenpeace, movilizaciones como las de Seattle, la campaña del Jubileo o el Foro Social Mundial son expresión de esta realidad que empieza a ser vista como la sociedad civil transnacional, entendida como el entramado de redes de

actividades organizadas por grupos o individuos a través de ciertos servicios o tratando de influir y mejorar la sociedad en su conjunto sin ser parte de las empresas o del gobierno.

Del otro lado, y como parte de una relativa tradición asociacionista propia de nuestro continente, pero también como resultado del debilitamiento del Estado y de la crisis del sistema político, desde mediados de la década del ochenta, empiezan a proliferar y afirmarse distintas experiencias de concertación y cooperación territorialmente localizadas, que encuentran en los municipios y en el espacio local la posibilidad de articular las distintas dimensiones microsociales en una perspectiva de desarrollo local.

En el Perú, uno de los temas más visibles en la década que terminó es el referido a las múltiples experiencias de concertación alrededor del desarrollo local, llevadas adelante en la mayoría de distritos y provincias del país. La gestión local del desarrollo a partir del espacio municipal y la concertación de intereses entre distintos actores sociales y agentes económicos en esos espacios, así como el aliento a procesos de construcción de visiones de futuro compartidas y de planes de desarrollo ha sido una constante de tales experiencias. Estas, que inicialmente tuvieron un carácter fundamentalmente urbano, y que aparecieron a mediados de la década del ochenta en distintos territorios gestionados por Izquierda Unida, a lo largo de la década del noventa se expandieron por todo el país, incluyendo a distritos y a provincias marcadamente rurales.

Alentadas por la cooperación internacional al desarrollo, promovidas por distintas ONGs, estas experiencias aparecían como una respuesta de sociedades locales que buscaban su viabilidad y su protagonismo en un escenario absolutamente adverso –guerra interna, quiebre de la política, ajuste y estabilización económica y mayor fragmentación de la sociedad nacional- intentando atender algunas de las necesidades más inmediatas de la población y simultáneamente mejorar su capacidad de interlocución con el gobierno central.

En general, todas estas experiencias, incluso las más consolidadas y difundidas, (Ilo y Cajamarca por ejemplo), tuvieron un recorrido similar y compartieron orientaciones parecidas. Construyeron visiones relativamente compartidas sobre el futuro de sus espacios territoriales, realizaron procesos de planeamiento estratégico en los que definieron sus prioridades de desarrollo, implementaron algunos proyectos en ese marco, movilizaron la participación de distintos actores locales e institucionalizaron, más o menos débilmente, instancias de diálogo y concertación de intereses que adquirieron la forma de Mesas o de Consejos de Desarrollo en los casos más consolidados.

Algunos de estos procesos se enfrentaron a actores poderosos en su espacio –Ilo y la movilización contra los efectos producidos en el medio ambiente por la refinería de la Southern, por ejemplo- y en general, todos ellos produjeron por lo menos algunos beneficios tangibles e intangibles (participación y construcción de formas de ciudadanía), lo que les permitió una legitimidad indudable¹. Ante la poca atención que les presta el régimen político y dada su limitada incidencia sobre aquél, en los últimos años, empiezan a articularse y a compartir en distintas redes. Al hacerlo, se vuelven parte de un proceso en el que se van reconstruyendo y generando articulaciones de carácter local, regional, nacional.

Más allá de sus alcances y sus contenidos, en todos los casos la concertación para el desarrollo fue entendida como un proceso político institucional que buscaba involucrar a los principales actores en la formulación y ejecución de planes de desarrollo y de políticas públicas a nivel local. En sentido estricto, se trataba de una estrategia para la negociación de intereses y en la medida de lo posible para

la conformación de agendas públicas en un escenario de pobreza. El cuadro número 1 propone una tipología elemental de las principales experiencias de ese tipo:

Cuadro N° 1
Concertación: Tipología de Experiencias

Por grupos involucrados	Por funciones que cumplen	Por su temporalidad
Coordinación de instituciones, personalidades y algunas organizaciones: la población es vista como beneficiaria de su acción	Espacios de negociación y formulación de propuestas.	Concertación para acciones puntuales
Confluencia de instituciones y organizaciones sociales: población interviene en las decisiones a través de ellas	Espacios que ejecutan proyectos	Concertación de larga duración para fines estratégicos.
Confluencia de instituciones, organizaciones sociales y ciudadanos: población interviene abiertamente en sus decisiones.	Espacios que formulan propuestas, planifican y gestionan proyectos y comparten agenda pública.	Concertación institucionalizada

El presente texto intenta hacer un breve recorrido a través del proceso seguido por estas experiencias en el Perú para plantear brevemente algunas reflexiones sobre desarrollo local y participación a la luz de las mismas. En la primera parte, el documento resume sucintamente la experiencia de los proyectos de desarrollo local concertado más significativos, alentados por las ONGs. En la segunda, presenta los resultados de la acción más reciente de distintas redes nacionales vinculadas a estos temas. Una tercera sección está referida a la Mesa de Lucha contra la Pobreza y su involucramiento con el tema. Finalmente, a la luz de tal recorrido, se presentan algunas conclusiones generales en torno al desarrollo local y a la participación ciudadana.

1. Los proyectos de desarrollo local de las ONGs

Si bien existen múltiples proyectos desarrollados por distintas ONGs en diversos lugares del país con mayor o menor grado de éxito, existen dos experiencias, que por su masividad y su dinamismo, vale la pena destacar aquí: son las de AID/ESAN¹ y la de CARE-Perú¹.

Ambos proyectos, auspiciados por la cooperación americana en el marco de su interés en apoyar el proceso de descentralización del país, se caracterizaron por su gran visibilidad y por aprovechar las experiencias más puntuales de otras ONGs, desarrolladas desde mediados de la década del 80. El programa AID/ESAN, desarrollado entre 1.996 y 1.998 -214 municipios (172 distritales y 42 provinciales), 77 de los cuales correspondieron al departamento de San Martín- apuntaba a fortalecer los gobiernos locales en su papel de liderazgo para la promoción del desarrollo sostenible en los espacios provinciales y distritales. Ello suponía mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales reforzando los niveles de planeamiento de su desarrollo, promover la participación ciudadana tanto en la toma de decisiones cuanto en los procesos de planeamiento, así como alentar el asociacionismo municipal.

El programa combinó un conjunto de enfoques –desarrollo local sostenible, fortalecimiento de la capacidad de la gestión municipal, el liderazgo del desarrollo local, desarrollo de conciencia y participación ciudadana, perspectiva de sostenibilidad, género, generación y diversidad cultural– y se ejecutó combinando cinco estrategias: i) la ejecución de acciones en asociación con las municipalidades; ii) la priorización concertada de logros y productos específicos; iii) la articulación de capacitación, asistencia técnica y difusión; iv) la priorización de recursos y capacidades locales; v) la convocatoria a los actores presentes en el quehacer municipal.

El programa contribuyó a la afirmación de comportamientos democráticos y participativos así como a la valoración de la concertación como mecanismo para resolver los desafíos del desarrollo local. Supuso una ampliación de capacidades de gestión en una perspectiva democrática fundamentalmente en el terreno de la planificación estratégica del desarrollo y la identificación de prioridades y recursos locales. Contribuyó a la modernización y eficiencia de las municipalidades involucradas así como a la institucionalización de los procesos democráticos y de modernización que alentaron. Fortaleció procesos de asociacionismo a nivel de los municipios destacando los casos de la Asociación de Municipalidades de San Martín (AMRESAM), la Asociación de Municipalidades de Loreto (AMRELOR) y la Asociación de Municipalidades del Valle del Río Apurímac-Ené (AMURAVE). Es claro también que alentó el surgimiento de nuevos liderazgos así como la participación en mejores condiciones de las mujeres.

El proyecto FOGEL (Fortalecimiento de la Gestión Local) implementado por CARE-Perú en 11 subcorredores de los departamentos de Puno, Ayacucho, Ancash y Cajamarca constituye, por su parte, una de las experiencias más complejas de fortalecimiento de las capacidades de gestión de distintas municipalidades y, simultáneamente, de aliento, y facilitación de la conformación de espacios de concertación liderados por esos mismos municipios. En 2 años de intervención (1.999-2.001) han logrado resultados tangibles de gran importancia entre los que destacan el fortalecimiento de la capacidad de gestión y la modernización de más de 40 municipalidades (provinciales y distritales), 25 de las cuales ya están consolidadas así como la promoción y facilitación de un gran número de mesas de concertación (provinciales y distritales) de las que 46 están consolidadas o en proceso de estarlo. La elaboración de más de 50 planes estratégicos de largo plazo (elaborados más o menos participativamente) y un número similar de diagnósticos y estudios así como el apoyo al fortalecimiento de distintas asociaciones de municipalidades como la Asociación de Gobiernos Locales del Corredor Económico Ayacucho-Huancavelica (AGLOCEAH) y la Asociación de Municipalidades del Callejón de Huaylas (AMUNI) se inscriben en esta perspectiva.

En general se puede afirmar que los proyectos alentados por las ONGs sobre el desarrollo local han tenido un patrón que ya fue descrito en la presentación de este texto. Más allá de sus logros y sus limitaciones puntuales, la mayoría de tales proyectos han incidido en la generación de cambios en la cultura política y el comportamiento de un número importante de organizaciones y actores sociales tanto como en instituciones públicas y privadas en sus espacios de intervención de la misma manera que han aportado a la generación de un importante “sentido común” alrededor de la concertación como forma de gestionar el desarrollo local. Su apoyo a la construcción de un espacio público en el que sectores pobres y excluidos recuperan su autoestima y construyen confianzas tampoco es desdeñable.

Se puede afirmar que el impulso a relaciones de cooperación, articulación y complementariedad entre instituciones públicas y privadas y organizaciones sociales bajo el liderazgo de los municipios que

constituye la estrategia básica compartida, ha supuesto un importante aporte a la legitimación de las municipalidades como gobiernos locales, gestores del desarrollo de sus ciudadanos.

2. Las redes de trabajo en desarrollo local y participación¹

La multiplicación de proyectos y de experiencias de desarrollo local, alentó el surgimiento de distintas redes que agrupan a diversos actores y experiencias en esta materia. Aunque con historias distintas, con resultados propios y con énfasis diferentes, las principales redes involucradas en esta temática son parte de un mismo campo de acción y comparten orientaciones generales similares, desarrollando una lógica de intervención parecida.

Para el análisis hemos seleccionado 5 redes que operan a nivel nacional, estas son:

La Red Perú con 5 años de existencia, ha desarrollado hasta la fecha tres encuentros nacionales de iniciativas de concertación para el desarrollo local con una participación creciente, mantiene un sistema de comunicación electrónico –la lista de interés DGLocal- con más de 500 suscriptores y 174 números circulados, además de distintas propuestas metodológicas y de dos iniciativas legislativas.

El Foro Ecológico también con cinco años de existencia, ha realizado en el último año 16 encuentros regionales, uno de Juventudes y otro de Consumidores, han formulado e impulsan una Agenda Ambiental Nacional, promueven distintos espacios de concertación, en especial en el sector forestal, defienden las reservas de tierras agrícolas y el paisaje natural, y están impulsando la fijación de estándares adecuados para la calidad del aire.

El Foro de Ciudades para la Vida que nació en 1.996 para realizar los principios y objetivos del HABITAT II y de la Cumbre de Río de Janeiro, ha impulsado los procesos de la Agenda 21 en 8 ciudades del país, ha realizado más de 30 eventos en 12 ciudades del Perú y distintos cursos de capacitación además de haber construido una importante articulación con distintas universidades nacionales, el PGUP y el IHS.

La Mesa de Desarrollo Local que ha iniciado recientemente sus actividades, es resultado de la acción de las Conferencias Nacionales sobre Desarrollo Social (CONADES) que desde 1.996 ha llevado adelante cinco conferencias nacionales y distintos eventos regionales y temáticos –pobreza, empleo y desarrollo; lucha contra la pobreza; democracia y desarrollo local; gobernabilidad y desarrollo humano;- orientados a desarrollar una propuesta compartida de país.

Finalmente, el Grupo Propuesta Ciudadana, nació en 1.992 como un consorcio de ONGs para trabajar propuestas alrededor del tema de la reforma del Estado y de los procesos de regionalización y descentralización. Hasta la fecha ha realizado más de 40 eventos en distintas regiones del país, ha impulsado varias propuestas legislativas sobre esos temas y ha publicado varios análisis y propuestas sobre regionalización y descentralización en el Perú. Se trata, en consecuencia, de historias distintas pero convergentes de las cinco redes. Conviene sin embargo, establecer algunas características específicas de cada una de ellas:

Cuadro N° 2
Características de las redes

CARACTERÍSTICAS	Red Perú	Foro Ecológico	Foro Ciudades para la vida	Mesa de Desarrollo Local	Propuesta Ciudadana
Tema de su misión	Concertación del desarrollo local	Defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible	Concertación para elaborar y gestionar la Agenda 21	Desarrollo local	Regionalización Descentralización
Actores	Mesas de concertación	Múltiples	Municipios y ONGs	ONGs	Actores de la regionalización y la descentralización
Estrategias	Propuesta y ejecución	Propuesta y ejecución	Propuesta y ejecución	Propuesta y reflexión	Propuesta y reflexión
Relación con sus bases	Red de integrantes	Red de integrantes	Coordinación. Ejecución a través de integrantes	Coordinación	Coordinación
Composición	47 iniciativas de concertación distritales, provinciales y departamentales	250 organiz. sociales (incluye ONGs) 1500 ciudadan@s	26 municipalidades 23 ONGs 2 Obs 7 universidades 3 otros	7 ONGs y Propuesta Ciudadana	11 ONGs
Relación con la sociedad civil	Intensidad	Interacción decisiva para la red	Intensidad	No tiene	Intensidad
Relación con el Estado	Ambigua	Ambigua	Ambigua	No tiene	Ambigua
Relación con cooperación	Dependiente	Dependiente	Dependiente	No tiene	Dependiente
Recursos propios	Cuota limitada	Sin información	No tiene	No tiene	Esporádicos y sin importancia
Relación con otras redes	Actividades conjuntas con otras redes	Actividades conjuntas con otras redes	Actividades conjuntas limitadas	Actividades conjuntas con otras redes	Actividades conjuntas con otras redes
Visibilidad	De propuestas y resultados	Conocidos públicamente	De propuestas y resultados	No tiene	De propuestas y resultados

Elaborado a partir de la matriz propuesta por Carmela Vildoso: **Mesas, consorcios y redes en el submundo de la promoción del desarrollo**, ibíd.

El cuadro número 3, a su vez, muestra –a partir de una lectura relativamente libre del discurso de las distintas redes- las misiones que cada una de ellas define para su acción y su intervención en el país

Cuadro N° 3
La misión de las redes

Red Perú	Foro Ecológico	Foro Ciudades para la vida	CONADES Mesa: Des. Local	Propuesta Ciudadana
Articular, fortalecer y fomentar las experiencias de concertación en todos los niveles para influir en el desarrollo democrático y descentralizado del país	Participar en la construcción, movilización y acción de la ciudadanía y sus organizaciones, a partir de la defensa de sus derechos y la promoción de sus obligaciones en la defensa del medio ambiente y el desarrollo humano sostenible	Inducir, facilitar y promover espacios de concertación para elaborar y gestionar la Agenda 21 en nuestras ciudades alentando la institucionalidad necesaria, priorizando el aspecto ambiental decisivo en la gestión de las ciudades y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.	Servir de espacio de articulación, debate y propuestas de la sociedad civil en una perspectiva de democracia y desarrollo humano, impulsando articulaciones temáticas.	Contribuir a la regionalización del país, fortaleciendo la capacidad de movilización y propuesta de los actores regionales

De la composición de las redes que muestran los cuadros anteriores, así como de la historia distinta de las cinco redes, y como cuestión previa, se puede desprender el carácter diferencial de cada una de ellas. La Red Perú es en sentido estricto una red que vincula a distintas iniciativas de concertación de los espacios distritales, provinciales y departamentales del país. El Foro Ecológico tiene rasgos que lo acercan a un movimiento social en proceso de constitución. El Foro Ciudades para la Vida está asociado a una dinámica internacional y tiene una lógica que lo aproxima a la idea de un programa o plataforma que funciona como red. CONADES es un espacio promovido por una amplia red de ONGs, con la participación activa de la Comisión Episcopal de Acción Social de la Iglesia Católica, varias universidades e instituciones académicas y distintos colegios profesionales, que desde el año pasado impulsa distintas mesas de trabajo temáticas, una de las cuales es la de Desarrollo Local. Finalmente, el Grupo Propuesta Ciudadana, es un consorcio de ONGs alrededor de los temas de la reforma del Estado y la descentralización, es decir la articulación de un grupo de ONGs para realizar operaciones conjuntas.

Los ejes temáticos de las redes y sus objetivos

En general se puede afirmar que los objetivos de las distintas redes analizadas son bastante amplios y en ese sentido tienen puntos de encuentro muy claros que las acercan significativamente en su acción.

Las distintas redes involucradas en este análisis desarrollan sus objetivos en el marco de un enfoque de desarrollo humano sostenible, tienen como uno de sus referentes más importantes a los gobiernos locales –cierto que con distinto énfasis- y alientan experiencias en el espacio local, basadas por su carácter multiactoral en la participación y concertación de intereses. Todas buscan fortalecer capacidades existentes en la sociedad, contribuir a la articulación entre distintas experiencias, construir institucionalidad local, formar opinión pública y mejorar la capacidad de interlocución con el Estado e

influir, de una manera u otra, en las políticas públicas. En una palabra, todas estas redes comparten una determinada visión de la sociedad civil y de su rol protagónico, de la necesidad de desarrollar y ampliar sus capacidades a fin de ampliar su impacto e incidir en el escenario nacional, así como la manera de intervenir en la realidad.

Los matices están fundamentalmente definidos por los ejes o los énfasis temáticos que ha definido cada una de estas organizaciones. Así, el Foro Ecológico y el Foro de Ciudades para la Vida priorizan la gestión y los derechos ambientales mientras la Red Perú y la Mesa de Desarrollo Local de CONADES lo hacen con los procesos de desarrollo local y la concertación dentro de ellos, mientras que el Grupo Propuesta Ciudadana hace énfasis en el tema de la regionalización. Todos ellos comparten, empero, una clara perspectiva descentralista explícitamente definida en la mayoría de los casos.

La importancia de la participación y la concertación

En la actividad desarrollada por las redes, tanto como en su propio funcionamiento interno, dos componentes centrales que comparten todas son los referidos a la concertación y a la participación, que tienen tanta visibilidad que parecen parte constitutiva de aquellas. En todos los casos, con mayor énfasis en unos que en otros, la concertación para la gestión del desarrollo es entendida como un proceso político institucional, que busca involucrar a los principales actores en la formulación y ejecución de planes de desarrollo y de políticas públicas a nivel local¹. Todas las redes analizadas, en último término la alientan como estrategia de negociación de intereses, y en la medida de lo posible de conformación de agendas públicas. Es claro, sin embargo, de la revisión de muchas de las experiencias que participan en las distintas redes, que sus contenidos y alcances son bastante heterogéneos y matizados tanto por los actores que participan cuanto por sus funciones y su permanencia en el tiempo.

Con la participación ocurre otro tanto. Todas las redes la entienden en su intervención como un elemento constitutivo de cualquier construcción democrática y como herramienta básica para la recuperación de la política en su sentido más amplio. Concertación y participación, adicionalmente son vistas como parte del necesario reconocimiento de las diferencias a partir de los intereses.

Los roles de las redes en la transición democrática

La persistencia que muestran las redes analizadas en el tiempo así como su vinculación directa con procesos de movilización y acción mayores que se desarrollan predominantemente en el espacio de las sociedades locales nos obligan a preguntarnos por el rol que cumplen en el país y más precisamente por el papel que tienen en la actual transición democrática. Una respuesta inicial, sin duda, tiene que incidir en el significado que tienen todas las redes analizadas en los procesos de fortalecimiento de nuestra precaria sociedad civil así como en la reconstrucción de nuestro tejido social.

Es innegable que las distintas redes, más allá de sus propias debilidades, y en una perspectiva muy amplia, contribuyen positivamente a la construcción de democracia y de ciudadanía en el país por la vía de alentar el desarrollo de las capacidades de distintos actores locales, a través de su contribución a la creación de institucionalidad que permita canalizar creativamente la participación y la acción social de distintos actores así como por su aliento a la concertación entendida como un complejo y permanente proceso de presión, negociación, cabildeo, confrontación, acuerdo y diferenciación de intereses¹.

Por esta vía, en segunda instancia, las redes analizadas cumplen un rol que contribuye a la reconstitución y a la redefinición de los sistemas políticos locales severamente erosionados durante la década pasada, facilitando, aunque muy lentamente, el surgimiento de nuevos liderazgos y la incorporación de nuevos protagonistas en esos espacios, para desde ellos y a partir de las articulaciones, tratar de influir en el escenario nacional.

En cierto sentido entonces, e incluso más allá de sus eventuales intenciones, estas redes pueden contribuir en alguna medida a la recuperación de la política y a la generación y legitimación de nuevos liderazgos que van surgiendo lentamente desde los espacios locales, buscando su proyección nacional.

En tercer lugar, y en una estrategia desde abajo hacia arriba, las redes asumen un rol en la construcción de la agenda nacional en la transición democrática, incorporando en ésta algunos temas sustantivos como la participación ciudadana, la descentralización y la gestión local así como la cuestión ambiental, contribuyendo a una perspectiva de gobernabilidad democrática por distintas vías: a) reduciendo la sobrecarga de demandas y ordenándolas a partir de su negociación en función de su impacto en procesos de desarrollo más amplios; b) tratando de aprovechar más efectivamente recursos económicos escasos; c) fortaleciendo una presencia crecientemente ciudadana de la población; d) contribuyendo a la construcción de identidades colectivas en un escenario absolutamente fragmentado y, e) legitimando a los municipios como los articuladores del desarrollo local.

En cuarto lugar, las redes analizadas contribuyen a redefinir las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, aportando en el fortalecimiento de la capacidad de interlocución y de acción de la primera, para lograr un desarrollo humano, equitativo, democrático y sostenible.

Finalmente, y éste es un rol adicional, es claro que estas redes han contribuido a la constitución de un espacio público, claramente diferenciado de los espacios estatal y privado. Espacio que es indispensable para la construcción de la democracia, la reconstrucción del sistema político y la propia gobernabilidad democrática de nuestra sociedad.

En sentido estricto, y sin que esta afirmación signifique desconocer las debilidades de las redes analizadas, en las que nos detendremos más adelante, ellas y otras similares debieran contribuir a equilibrar los poderes en el país, es decir aportar a cambiar los mecanismos, las normas y los procedimientos a través de los cuales se genera y se distribuyen de manera por demás desigual e inequitativa los poderes –económicos, políticos y simbólicos- dentro de nuestro espacio social.

Las fortalezas y las debilidades de las redes

En este terreno, es claro que las fortalezas y debilidades de cada una de las redes están ligadas a la especificidad, la historia y al recorrido de ellas así como a los retos que pretende responder. Adicionalmente, creemos que las cinco redes comparten entre sí algunas fortalezas y debilidades en las que también conviene incidir.

En el plano de las fortalezas, y reconociendo la especificidad de cada una de las redes, creemos que comparten un posicionamiento claro desde la sociedad civil, con un enfoque de desarrollo humano sostenible que les permite vincularse a distintos actores y procesos sociales ligados a la descentralización y a la gestión ambiental mostrando una creciente capacidad de propuesta a partir de su práctica que lentamente les permite cierta incidencia en la opinión pública así como una mediana capacidad de interlocución con el Estado y con los formuladores de políticas.

Las redes tienen un conocimiento bastante preciso y en campo de los principales procesos que alientan la descentralización y la gestión ambiental en el país. Este conocimiento es resultado de su acceso a información y de su vinculación directa con las distintas prácticas que se inscriben en esta perspectiva. Simultáneamente exhiben una capacidad creciente de diálogo y cooperación entre sí y con otros actores, a pesar de que por instantes predominan las relaciones de competencia entre ellas, lo que mejora su limitada capacidad de incidencia.

En lo que se refiere a sus debilidades, que se suman a la fuerte dependencia que tienen de la cooperación internacional, creemos que éstas son menos visibles, entre otras razones por la necesidad de “imagen” que tienen las distintas redes que están aún viviendo momentos de afirmación y consolidación, lo que inevitablemente les limita su capacidad de autocrítica. La acción de las redes y sus propias agendas, está fuertemente marcada por el activismo y por la búsqueda de resultados de corto plazo.

Ello conspira fuertemente contra su capacidad de sistematización y de reflexión más cabal sobre su propia práctica. Temas cruciales como los de concertación y participación no son problematizados y muchas veces se pierden en su carácter más instrumental para efectos de la intervención. No han desarrollado tampoco una capacidad clara de elaboración conceptual y propuesta sobre temas como el desarrollo local, con toda la complejidad que tienen en un escenario de globalización y de modificación radical de las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. Otro tanto puede decirse de temas como la descentralización y la regionalización¹.

La vinculación entre estas redes y nuestro débil y precario sistema de partidos ha sido apenas atendida. Las pocas relaciones que se establecen son estrictamente instrumentales y de cabildeo por lo que las redes no aprovechan cabalmente su papel en la recuperación de la política y pierden uno de los canales de los que requieren para incidir en el escenario nacional. Dada su débil vinculación con los medios de comunicación de masas, que es un asunto que no aparece planteado en sus planes de acción ni en sus principales alianzas estratégicas, la incidencia que tienen las distintas redes en la formación de opinión pública y en la generación de un nuevo sentido común es muy limitada. Sus esfuerzos de comunicación, sin duda importantes –medios electrónicos, boletines y libros- no logran trascender las fronteras de los propios integrantes de las redes y de los pocos especialistas en los temas que tratan.

Dado el peso que tiene la cooperación internacional al desarrollo en sus actividades y en su sostenibilidad financiera, el tema del rol y el peso de las ONGs en estas redes es insoslayable. Y lo es, entre otras cosas, porque en sentido estricto, las relaciones al interior de las redes pueden tornarse desiguales dada la asimetría que se produce entre quien puede obtener el recurso de la cooperación y quien no puede hacerlo.

Ahora bien, la sola existencia de cinco redes relativamente convergentes, con visiones genéricamente compartidas y con un compromiso claro con significativos procesos de participación y concertación de distintos intereses y actores, que recién y tímidamente están iniciando relaciones de cooperación entre ellas en algunos casos, habla claramente tanto de la fragmentación del país cuanto de las dificultades que existen para la colaboración más allá de los discursos, incluso entre quienes pretenden desarrollar propuestas alternativas. Es claro que las cinco redes analizadas, que tienen un carácter y una composición claramente diferenciadas, en sentido estricto están iniciando su recorrido y su paulatina consolidación constituye en sí mismo un dato positivo por las distintas potencialidades que muestra cada una de ellas. Pero es claro también, que resulta urgente plantearse modalidades de cooperación y construcción de agendas comunes.

Finalmente, vale la pena mirar como una debilidad el riesgo de la saturación que pueden producir las redes entre sus asociados que participan simultáneamente en varias de ellas con los costos derivados en términos de dedicación, compromiso y la calidad de ambos¹. De una revisión rápida a los asociados de las redes analizadas, encontramos a 3 organizaciones que participan o han participado en 4 de las redes y cerca de una decena que lo hace en 3 de ellas. En una mirada un poco más detallada, es claro que frecuentemente se produce una superposición de actividades e incluso intervenciones similares que teóricamente debieran coordinarse, si no sumarse; en un escenario de recursos escasos y de significativa dependencia financiera como el que encontramos en el caso de las redes analizadas, no atender esta debilidad puede ser un límite muy serio a la propia viabilidad de aquellas.

En resumen entonces, las redes analizadas –en medio de sus logros y sus límites- demuestran una potencialidad significativa en tanto que expresan las nuevas apuestas en los procesos de construcción de democracia y ciudadanía, de desarrollo local y de gestión ambiental en la perspectiva de un desarrollo humano sostenible. Su potencialidad es aún mayor en un escenario como el peruano marcado por el proceso de transición que vivimos y que se abrió, entre otras razones, por la acción de diversos sectores de la sociedad civil que se movilizaron contra un régimen político centralista, autoritario y corrupto, amparado por un modelo económico excluyente que profundizó las desigualdades e inequidades seculares de nuestra sociedad.

3. La Mesa Nacional de Lucha contra la Pobreza

Todas estas distintas experiencias influyeron de manera decisiva en la creación de la Mesa Nacional de Lucha contra la Pobreza durante el gobierno de transición liderado por Valentín Paniagua. Dicha Mesa Nacional alentó la formación de múltiples mesas departamentales, provinciales y distritales, aprovechando en muchos casos –no siempre- la existencia de experiencias y formas organizativas previas.

La Mesa de Lucha contra la pobreza se crea por decreto supremo N° 001-2.001, y constituye una iniciativa que parte del reconocimiento del Estado que el mejoramiento de la eficiencia y la eficacia y de la sostenibilidad de las acciones de lucha contra la pobreza tienen como condición necesaria la participación de la población organizada de cada región, así como de diversas instituciones que laboran en este campo. Es un espacio de toma de decisiones donde participan instituciones del Estado y de la sociedad civil, con el fin de concertar sobre la forma más transparente, justa y eficiente de luchar contra la pobreza en cada departamento o provincia del país.

A fines del 2001 estaban instaladas y funcionaban Mesas de Lucha contra la pobreza en todos los departamentos del país, en el 83% de las provincias y en poco más de 25% de los distritos del país. Ello fue resultado de un proceso de organización y movilización muy fuerte de la Mesa Nacional. La fuerte vinculación con el Estado de ésta, facilitó un proceso que a pesar de no estar exento de conflicto, ha adquirido un peso significativo convirtiéndose en interlocutor importante en el proceso de descentralización actualmente en curso. Por su masividad y por el rol que parece asignarles el Estado, su importancia y su potencial resultan innegables. El cuadro número 4 resume tentativamente la situación de la mayoría de ellas:

Cuadro N° 4
Mesas de Lucha contra la Pobreza

Departamento	Mesas instaladas	Planes de Desarrollo	Funcionamiento
<u>Apurímac</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>5 mesas provinciales</u> <u>14 mesas distritales</u>	<u>Plan de desarrollo</u> <u>departamental poco</u> <u>detallado</u>	<u>Bajo nivel de actividad</u> <u>Falta difusión de mesas</u>
<u>Arequipa</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>2 mesas provinciales</u> <u>Sin información distrital</u>	<u>Planes de desarrollo muy</u> <u>limitados</u>	<u>Deficiente</u> <u>Baja participación de la</u> <u>sociedad civil</u>
<u>Ayacucho</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>9 mesas provinciales</u> <u>22 mesas distritales</u>	<u>Plan de desarrollo</u> <u>departamental completo</u> <u>12 planes distritales</u>	
<u>Cajamarca</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>12 mesas provinciales</u> <u>35 mesas distritales</u>	<u>Plan departamental</u> <u>promovido por CTAR</u>	<u>Baja actividad distrital</u>
<u>Ancash</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>16 mesas provinciales</u> <u>33 mesas distritales</u>	<u>Plan departamental</u> <u>promovido por CTAR.</u> <u>Consejos de desarrollo</u> <u>provincial en formación</u>	<u>Débil</u> <u>Escasa participación de</u> <u>sociedad civil.</u>
<u>Cusco</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>5 mesas provinciales</u> <u>6 mesas distritales</u>	<u>Planes de desarrollo</u> <u>provinciales</u>	<u>Regular</u>
<u>Junín</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>9 mesas provinciales</u> <u>35 mesas distritales</u>	<u>No hay planes de</u> <u>desarrollo</u>	<u>Muy limitado</u> <u>Baja participación de</u> <u>sociedad civil.</u>
<u>Huanuco</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>3 mesas provinciales</u> <u>2 mesas distritales</u>	<u>Todos tienen plan</u> <u>estratégico.</u>	<u>Muy limitado</u> <u>Nula participación de la</u> <u>sociedad civil</u>
<u>Ica</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>4 mesas provinciales</u>	<u>Plan departamental</u> <u>1 Plan provincial</u>	<u>Conflicto fuerte con la</u> <u>Mesa de Ica. Procesos</u> <u>paralelos</u>
<u>Pasco</u>	<u>Mesa departamental</u>	<u>No tiene</u>	<u>Deficiente</u>
<u>Lambayeque</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>3 mesas provinciales</u> <u>19 mesas distritales</u>	<u>Plan Provincial de</u> <u>Lambayeque en</u> <u>Elaboración</u>	<u>Regular</u>
<u>Lima</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>9 mesas provinciales</u> <u>9 mesas distritales</u>	<u>5 planes provinciales</u>	<u>Mesa departamental tiene</u> <u>funcionamiento regular</u>
<u>Madre de Dios</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>1 mesa provincial</u> <u>9 mesas distritales</u>	<u>Sin información</u>	<u>Deficiente</u>
<u>Piura</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>8 mesas provinciales</u> <u>45 mesas distritales.</u>	<u>Plan departamental en</u> <u>proceso.</u> <u>7 planes distritales</u>	<u>Regular</u> <u>Débil participación en</u> <u>algunos distritos</u>

Departamento	Mesas instaladas	Planes de Desarrollo	Funcionamiento
<u>Puno</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>5 mesas provinciales</u> <u>33 mesas distritales</u>	<u>Sin información</u>	<u>Conflicto con mesas</u> <u>alentadas por CARE en</u> <u>varios distritos</u>
<u>La Libertad</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>11 mesas provinciales</u> <u>21 mesas distritales</u>	<u>Planeamiento Estratégico</u> <u>concertado del</u> <u>departamento</u>	<u>Regular</u> <u>Duplicidad de funciones</u>
<u>Moquegua</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>5 mesas provinciales</u>	<u>“Visión positiva del</u> <u>futuro de Moquegua”</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>impulsa otras mesas</u>
<u>San Martín</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>10 mesas provinciales</u> <u>52 mesas distritales</u>	<u>En elaboración</u>	<u>Dinámico.</u> <u>Tiene como antecedente</u> <u>proyecto AID/ESAN</u>
<u>Tumbes</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>2 mesas provinciales</u> <u>9 mesas distritales</u>	<u>Plan Estratégico de las 3</u> <u>provincias</u>	<u>Regular. Apoyo de la</u> <u>ONG</u> <u>PRONATURALEZA</u>
<u>Ucayali</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>6 mesas provinciales</u> <u>21 mesas distritales</u>	<u>1 Plan distrital elaborado</u>	<u>Mesa departamental</u> <u>débil</u>
<u>Tacna</u>	<u>Mesa departamental</u>	<u>Sin información</u>	<u>Incipiente</u>

Sin embargo reconociendo la "juventud" del proceso seguido por las Mesas de Lucha contra la Pobreza, es inevitable señalar algunas debilidades. Las mesas mantienen problemas logísticos y de institucionalización, lo que dificulta su propia consolidación. El compromiso de los actores sociales (sociedad civil) es aún incipiente salvo en los distritos y provincias en las que existen experiencias previas alentadas fundamentalmente por ONGs y otros agentes externos. No existe una estrategia de capacitación y fortalecimiento de las capacidades locales, lo que les asigna un rol marcadamente protagónico a los promotores de las mesas departamentales, vinculados frecuentemente -por una vía o por otra- a la Iglesia Católica que preside la Mesa nacionalmente.

Es evidente que el eslabón más débil de todo este proceso de concertación es el de las organizaciones sociales de base como consecuencia de su fragmentación y debilitamiento en las décadas pasadas. En las mesas, los sectores estatales –como tendencia- muestran dificultades mayores para concertar entre sí que los actores de la sociedad civil. Finalmente, es claro que la actitud de los gobiernos locales frente a las mesas tiene un carácter definitorio: mientras su compromiso decidido con las mesas las fortalece y refuerza los liderazgos locales, su desinterés las hace prácticamente inviables.

Todas las experiencias brevemente reseñadas han impulsado y han promovido procesos de planificación estratégica, con algún grado de participación comunitaria, que han dado lugar a una cantidad considerable de planes en los que han colaborado distintas ONGs, universidades y centros educativos, municipalidades provinciales y distritales, CTAR, cámaras de comercio y Mesas de Lucha contra la Pobreza. La masividad de estos planes ha sido tal que con alguna frecuencia se produce una superposición de estos instrumentos. En general, y de acuerdo a la escala –departamental, provincial, distrital- los planes existentes muestran tendencias similares:

?? Los planes departamentales, que son los de mayor escala, han sido alentados por lo general por la Mesa de Lucha contra la Pobreza y por algunas CTAR (Ayacucho, Piura o San Martín por ejemplo), contando con fuerte participación de municipios provinciales y del sector público así

como las organizaciones sociales más fuertes y visibles en la escala departamental. Es notoria la ausencia de empresarios locales y de agentes económicos en general.

- ?? Los planes provinciales han nacido por lo general del interés de los municipios respectivos en alianza con ONGs y/o universidades, y/o instancias del gobierno central. Contaron con la participación de las principales organizaciones sociales de base –la mayoría de ellas urbanas- así como con representantes del sector público en esa escala (fundamentalmente salud, educación y agricultura). La presencia de agentes económicos locales y de comunidades campesinas es muy débil.
- ?? Los planes distritales nacieron de la iniciativa de los municipios en alianza con una ONG. Son los más numerosos y cuentan con importante participación del sector público y con una participación relativa de las organizaciones de base. Los campesinos pobres y las comunidades tienen una participación aún menor.

La participación en los planes se ha sustentado en la organización de talleres de trabajo (plenarias y comisiones), complementadas con un trabajo previo o paralelo de diagnóstico, elaborado las más de las veces por un “experto” externo (ONG, universidad etc.). Los procesos que muestran mayor fortaleza –mayor participación, mayor número de talleres- son los que han logrado producir mejores planes. En general, los planes tienen básicamente la misma estructura que combina los siguientes elementos: i) reseña histórica y diagnóstico de situación; ii) visión; iii) misión; iv) análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; v) objetivos estratégicos; vi) estrategias sectoriales; vii) acciones prioritarias. Son contados los planes que llegan hasta una identificación de proyectos. De la revisión de muchos de estos planes, pueden hacerse las siguientes constataciones:

- ?? Los diagnósticos son muy heterogéneos. Algunos de ellos son muy completos, mientras otros –los más- se limitan a listar información general sobre recursos, población y algunos datos históricos.
- ?? El horizonte temporal de las visiones es muy variable y oscila entre los 3 años y los 20 años. Es indispensable definir horizontes comunes y precisar como entender el corto, el mediano y el largo plazo.
- ?? El hecho de que los planes, en general, no llegan al nivel del proyecto, indica la ausencia de una asistencia técnica adecuada. Los planes que llegan a ese nivel son aquellos en los que están involucradas la CTAR, el MIPRE o alguna universidad.

4. A modo de conclusión: desarrollo local y participación

La propia densidad de la experiencia peruana en el tema del desarrollo local y la participación, obligan a una reflexión más profunda y extensa de la que aquí se aborda. Sin embargo, a partir de lo expuesto queremos avanzar en plantear algunas pistas que pueden ser de utilidad.

El proceso de descentralización actualmente en curso en el país¹ pretende si no "basarse", por lo menos "dialogar" con estas experiencias y con las lecciones que ellas dejan. De allí también, la urgencia mayor que tiene para nosotros esta reflexión.

Sobre la complejidad de lo local

No cabe ninguna duda que lo local está de moda. El tema aparece como un camino indispensable bien sea para la necesaria modernización del Estado, bien sea como defensa del retorno a formas comunitarias utópicas más o menos fusionadas en función de supuestos beneficios en términos de convivencia.

En el contexto de la globalización, lo local tiene una importancia estratégica como centro de gestión de lo global por lo menos en tres ámbitos: el de la productividad y la competitividad económicas, el de la integración socio cultural y el de la representación política¹. Más allá de la pobreza y la exclusión que lo caracterizan e incluso más allá de la enorme heterogeneidad de situaciones que encontramos en nuestro territorio, es evidente que la competitividad de las economías en el nuevo sistema depende de las condiciones de productividad en el ámbito territorial en el que operan, lo que le asigna a lo local un carácter central.

Simultáneamente, es también claro que en el actual contexto, sin un denominador cultural común, cada sociedad se fragmentaría aún más situándose de forma cada vez más segmentada e ineficiente frente a los flujos globales de riqueza y de poder que no controla. En este escenario, la representación en las instituciones locales adquiere un sentido complementario de representación de identidades culturales, reforzando la importancia de este espacio. Así, la globalización como contexto, fortalece y visibiliza el tema de lo local.

En general, la mayoría de experiencias que hemos reseñado muestran que un territorio limitado es "sociedad local" cuando tiene una identidad colectiva que se expresa en normas y valores compartidos por sus miembros, conforma un sistema de relaciones de poder organizado alrededor de procesos locales de generación de riqueza -por limitados que éstos sean- conformando un sistema de acción en el que se producen valores comunes y bienes que son localmente gestionados.

En ese territorio los actores locales se definen fundamentalmente por sus iniciativas y aparecen como "motor y expresión del desarrollo local"¹ estando ligados tanto a la toma de decisiones (actores político-institucionales), a técnicas particulares (actores expertos y profesionales) como a la acción sobre el terreno (la población en todas sus actividades). Al ser así definidos los actores, es claro que el desarrollo local aparecerá como el resultado del conflicto, la concertación, la negociación y la interacción entre ellos, ligándose por esta vía las nociones de actor y desarrollo local donde los primeros son los agentes fundamentales del segundo.

Los distintos actores locales operan en tres sistemas de acción en el espacio local que se entrecruzan en el territorio, cada uno con su lógica propia. Sus relaciones siendo múltiples se encuentran permanentemente en: a)el *sistema político administrativo* que opera bajo una lógica sectorial vertical y que muestra como el municipio es quien tiene el mejor potencial para modificar dicha lógica por una horizontal-territorial que permite un ajuste en el sistema de acción en función a intereses locales; b)el *sistema socio territorial* que agrupa las diversas lógicas de los distintos actores antes señalados; c)el *sistema de acción empresarial* que opera de acuerdo a la lógica del menor costo y el mayor beneficio¹.

Existiendo tres sistemas de acción, la propuesta de desarrollo local implica necesariamente contemplar múltiples dimensiones de cada uno de ellos, que interactúan en un territorio determinado: sociales, políticas, económicas, institucionales, culturales y de identidad. Tal multiplicidad de dimensiones

exige en consecuencia de estrategias integradoras que incluyan los distintos aspectos de la vida local y sus relaciones con los sistemas regionales, nacional y global.

Adicionalmente, la propuesta de desarrollo local supone también de un proceso orientado hacia la cooperación y la negociación entre actores que implica la cooperación entre actores públicos de diferente nivel institucional, entre el sector público y privado y entre los actores locales. El conflicto, resultante de la diferencia de intereses y de las profundas desigualdades que caracterizan a nuestra sociedad, tiene que ser procesado en términos nuevos.

En esta lógica, los municipios adquieren una importancia renovada al ser ejes centrales de la gestión local, entendida como "la organización y manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo"¹, donde el cruce de los aspectos técnicos y socio políticos de la gestión permite entender su sentido y orientación y su propia racionalidad. Los contenidos de gestión, como es obvio, resultan de procesos de decisión que involucran tensiones, conflictos y concertación entre los diversos actores y los distintos sistemas de acción que operan en el espacio local.

Sobre las ambigüedades de la participación

La participación en los procesos de desarrollo local e incluso en una perspectiva política más amplia, trata de responder a las dificultades que confronta la democracia en nuestro país y que grosso modo, están referidas a la fragilidad de las instituciones democráticas y la crisis de legitimidad del sistema político, a la ausencia de un reconocimiento igualitario de la ciudadanía - más exactamente a la inexistencia de condiciones mínimas para ello- y a las secuelas de la violencia política que agobió a nuestro país durante las décadas pasadas.

Ante tales dificultades para la consolidación de la democracia, la participación ciudadana -entendida genéricamente como el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos- es crecientemente asumida por sectores de la sociedad civil como la principal estrategia para modificar las debilidades del sistema democrático, tanto local como nacionalmente.

En general se puede afirmar que existen dos grandes visiones sobre el tema, presentes ambas en muchas de las experiencias de desarrollo local y concertación. La primera entiende a la participación como un valor en sí misma, abarcando en consecuencia un conjunto de actividades muy amplias que van desde la voluntad individual o el interés colectivo en un asunto público hasta la participación como práctica que establece mecanismos de relación con la esfera pública aunque no se llega necesariamente a precisar sus fines últimos.

La segunda visión es más instrumental y gira alrededor de un bien preciso (por ejemplo, acceso al agua) o de una problemática claramente definida (por ejemplo, conservación del medio ambiente). Mientras en la primera visión, la participación aparece como un valor, en ésta segunda es un medio para conseguir un objetivo ligado al cambio sustancial en alguna situación de desventaja en la que se encuentra una población determinada. En el primer caso se privilegia la promoción de determinados procedimientos participativos mientras que en el segundo, se trata de un mecanismo para favorecer a la población y a la efectividad del sistema de toma de decisiones.

Como es obvio, las dos visiones se encuentran atravesadas por discursos diferenciados sobre los actores involucrados en los procesos.

El primero de ellos asume a la comunidad como un colectivo homogéneo de población y en consecuencia identifica a un actor general e indiferenciado ("todos"), con intereses puramente compartidos, donde la participación es el "espacio" que permite definir la acción social hacia el bien común.

Una segunda parte del reconocimiento de la existencia de organizaciones sociales estratégicas o de actores sociales precisos, que lideran los procesos de cambio en la comunidad a manera de vanguardias.

El tercer discurso reconoce la existencia de actores relacionados y diferenciados, entendiendo a la participación como un proceso (procedimientos y mecanismos) que ordena la negociación de intereses y que además de las organizaciones de la sociedad civil y los municipios, supone una tarea coordinada con representantes de distintos sectores de la estructura estatal y del sector privado.

Estas distintas visiones y discursos son parte de la heterogénea realidad que venimos analizando y que esquemáticamente pueden resumirse en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 5
Visiones de la participación y actores comprometidos

Tipo de participación	Definición de participación	Campo de la participación	Resultados de la participación	Definición de los actores participantes
PARTICIPACIÓN COMO VALOR	Movilización de la energía participativa" de la comunidad	Promoción de procedimientos participativos e incidencia en aspectos de cultura política	Afirmación de prácticas y procedimientos democráticos. Fortalecimiento formal de organizaciones e instituciones del Estado.	Actor único: la comunidad como un todo indiferenciado
				Actor vanguardia: restringido a algunos sectores de la sociedad civil
				Actores relacionados y diferenciados
PARTICIPACIÓN COMO MEDIO	Medio para lograr objetivos concretos que permitan un cambio en la situación de desventaja en la que se encuentra una población	Fines precisos y/o problemas concretos a resolver	Cambios en la situación de la población y en el sistema de toma de decisiones	Actor vanguardia: restringido a algunos sectores de la sociedad civil
				Actores relacionados y diferenciados

Los discursos sobre la definición de los actores participantes están atravesados por la fragmentación de nuestra sociedad civil y por el incremento de su heterogeneidad que la dividen claramente en dos sectores diferenciados: el uno, pobre, intenso en su relación con el Estado durante la década del

noventa, denso organizativamente y carente de mayor autonomía; el otro, mesocrático y popular, que durante la década pasada tuvo menos intensidad y densidad organizativa pero mantuvo su autonomía frente al Estado. Como es obvio, es éste el que tiene participación más activa y protagónica en las experiencias de desarrollo local y concertación, mientras el primero - que es más numeroso- por lo general se encuentra fuera de las mismas o absolutamente subordinado a dinámicas que no controla y que las más de las veces, ni siquiera entiende.

Esta situación nos remite a un tema clásico que se plantea permanentemente en estos espacios, que por lo general ha sido poco atendido, que es el de la representación y la representatividad de los actores involucrados en los procesos mencionados. El tema, en el contexto del proceso de descentralización y reforma del Estado en curso en el país, adquiere creciente visibilidad y notoriedad en los últimos meses cuando al plantearse la institucionalización de mecanismos y procedimientos de participación que resultan de tales experiencias, se evidencia la fuerte tensión que se genera entre democracia representativa y democracia participativa.

Sobre las debilidades de la concertación

Finalmente, los trabajos de distintos especialistas en la cuestión de la descentralización y los gobiernos locales coinciden en señalar que la concertación supera la exclusión de distintos grupos de la población, limita las presiones de los actores por tratar de imponer sus intereses particulares y logra el predominio de actitudes de colaboración y solidaridad, permitiendo superar un escenario marcado por grandes desconfianzas. Aunque las distintas experiencias en curso en el país muestran que quienes participan y concertan en cada caso son los actores con experiencia y capacidad organizativa previa, el discurso anterior -que tiene parte de razón- sigue siendo el predominante. De allí que resulte central interrogarse acerca de qué concertación estamos hablando¹.

REFERENCIAS

¹ Es claro que estas experiencias exigen de un análisis más detallado y cuidadoso dadas las debilidades de las distintas sociedades locales y regionales que explican el creciente rol de mediación (no necesariamente deseable ni eficiente) que cumplen las ONGs, que sumado al desinterés del régimen político, muchas veces hace creer que la democracia antes que una construcción institucional, será el resultado de lo que se acumule en el escenario municipal. Al respecto ver, Grompone, Romeo: *La descentralización y el desprecio de la razón política*, en Bruno Revesz (editor): **Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización**, CIPCA-IEP editores, Lima, 1998.

¹ Sobre este proyecto se puede consultar ESAN (editores): **Experiencias exitosas de desarrollo local**, ESAN-AID, Lima, 1999.

¹ Sobre este proyecto ver CARE (editor): **Los gobiernos locales y la seguridad alimentaria: una estrategia para la sostenibilidad**, CARE-Perú, Lima, 2002.

¹ Para mayor información sobre este punto ver Ballón, Eduardo: *Redes, sociedad civil y poder político*, en Red Perú editores: **Descentralización, concertación y participación ciudadana**, Lima, 2002

¹ Al respecto ver, Távara, Gerardo: **Concertación y gobierno local. La mesa de concertación de la provincia de Huanta**, SER, Lima, 1999.

¹ Al respecto ver, Romero, Fernando: *Algunos apuntes sobre la concertación*; en Mariano Valderrama (coordinador): **ONG, concertación y desarrollo local**, ALOP-CEPES, Lima, 1999.

¹ Al respecto ver, Marsiglia, Javier (compilador): **Desarrollo local en la globalización**, Centro Latinoamericano de Economía Humana editores, Montevideo, 1999.

¹ Para una reflexión general sobre el particular ver, Vildoso, Carmen: **Mesas, consorcios y redes en el submundo de la promoción del desarrollo**, Friedrich Ebert Stiftung, Serie Cuestión Perú, Lima, 2000.

¹ Al respecto ver Ballón, Eduardo: *La descentralización desde la perspectiva política*, en *Grupo de Trabajo Descentralista* (editor): **Las condiciones de la transición democrática para la reforma descentralista**, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima 2001

¹ Sobre el tema ver, Borja, Jordi: **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**, Ediciones Taurus, Madrid, 1998.

¹ Barreiro, Fernando: *Los agentes de desarrollo*, en **Cuadernos del CLAEH**, número 45-46, Montevideo, 1988.

¹ Al respecto ver, Martinic, Roberto: *Desarrollo rural desde el municipio. Visión local o global ?*, en **Ruralter, Revista de Desarrollo Rural Alternativo**, número 16-17, CICDA editores, La Paz, primer semestre de 1998

¹ Alfredo Rodríguez y Fabio Velásquez (editores): **Municipio y servicios públicos**, Sur Estudios Urbanos, Santiago de Chile, 1994

¹ Para una visión particularmente crítica y aguda de estos procesos, ver Grompone, Romeo: *La descentralización y el desprecio de la razón política*, en Bruno Revesz (editor): **Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización**, CIPCA - IEP editores, Lima, 1998